

UNIVERSITAT DE VALENCIA

Facultad de Derecho

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACION



LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA INTEGRAL BÁSICA EN EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL

TESIS DOCTORAL

Programa de doctorado: "La Europa de las libertades"

DOCTORANDO

Alejandro Campos Doménech

DIRECTOR

Prof. Dr. Göran Rollnert Liern

Valencia, 2015

La Policía Local como Policía Integral Básica en el sistema policial español

Agradecimientos

A mi mujer CAROLINA por su paciencia y compresión y tantas otras cosas durante las largas horas de elaboración de esta obra y a mis hijos ERIC y NOAH por todo el tiempo que han tenido que pasar sin mí.

A mis PADRES que siempre me han motivado en el estudio y me han sabido transmitir el espíritu de sacrificio que tanto me ha valido en este trabajo.

Al profesor GÖRAN ROLLNERT LIERN al que debo agradecer su magisterio y dedicación a lo largo de todo el proceso de preparación de esta tesis siendo su actuación decisiva en la conclusión de la misma.

Valencia, octubre de 2015.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS.....	14
PREFACIO: PERFIL DE UN POLICÍA.....	16
I. INTRODUCCIÓN.....	18
II. EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL.....	33
A. INTRODUCCIÓN.....	33
B. CUESTIONES PREVIAS.....	39
1. <i>La noción de orden público frente los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana.....</i>	42
2. <i>La relación Policía-Ejército. La ruptura y disociación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....</i>	55
3. <i>La naturaleza militar de la Guardia Civil.....</i>	61
C. EL MARCO NORMATIVO DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN ESPAÑA.....	67
1. <i>Introducción.....</i>	67
2. <i>La Constitución de 1978.....</i>	72
a) Los artículos 8 y 104 CE como base del sistema policial español.....	74

b) Los artículos 148.1.22 ^a y 149.1.29 ^a CE: la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas....	78
3. <i>La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i>	81
4. <i>Los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas</i>	89
D. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....	93
1. <i>Los Cuerpos estatales</i>	97
a) El Cuerpo Nacional de Policía.....	105
b) La Guardia Civil.....	107
c) Acerca del sentido de la existencia de dos cuerpos de ámbito estatal.....	113
2. <i>La Policía de las Comunidades Autónomas. Las Policías Autonómicas</i>	120
3. <i>La Policía Local</i>	127
E. CASOS PARTICULARES.....	135
1. <i>La Policía Judicial como función específica de los cuerpos policiales</i>	136
2. <i>El Servicio de Vigilancia Aduanera</i>	146

F. LA SEGURIDAD PRIVADA.....	151
G. LA COORDINACIÓN ENTRE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD EN EL MODELO POLICIAL ACTUAL.....	156
III. LA POLICÍA LOCAL.....	169
A. INTRODUCCIÓN.....	169
B. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA POLICÍA LOCAL.....	174
C. NOCIÓN AMPLIA Y ESTRICTA DE LA POLICÍA LOCAL.....	181
D. MARCO NORMATIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNITAT VALENCIANA.....	186
1. <i>Marco normativo general.....</i>	186
2. <i>Referencia expresa a la Comunitat Valenciana.....</i>	197
E. LAS COMPETENCIAS DE LA POLICÍA LOCAL.....	200
1. <i>Las funciones legalmente establecidas.....</i>	200
2. <i>Imposibilidad de un tratamiento competencial homogéneo a los cuerpos de Policía Local.....</i>	210
3. <i>Norma y realidad: las funciones de seguridad pública ejercidas por la Policía Local.....</i>	213
4. <i>La esperada Ley de Seguridad Local.....</i>	222

F. LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA INTEGRAL BÁSICA.....	229
1. <i>Introducción.....</i>	229
2. <i>La Policía Local como Policía Judicial.....</i>	233
a) Introducción.....	233
b) Fundamento y motivación de la asunción de funciones de Policía Judicial por la Policía Local.....	235
c) Ámbito de actuación de la Policía Local en materia de Policía Judicial.....	239
i. Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.....	241
ii. Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos.....	243
iii. Participar en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 LOFCS.....	245
iv. El carácter colaborador de la Policía Local en la función de Policía Judicial: la contradicción normativa entre la LOPJ y LOFCS.....	247
v. La participación de las Policías Locales en la función de Policía Judicial según el Convenio de 20 de febrero de 2007.....	252
vi. La actuación de la Policía Local como Policía Judicial en sentido estricto.....	259

d) Repercusión específica del Convenio de 2007 en el ejercicio de la función de Policía Judicial por las Policías Locales.....	261
i. Introducción.....	261
ii. Repercusión y trascendencia real del Convenio.....	265
iii. Reconocimiento expreso de las funciones de Policía Judicial.....	269
iv. Formación de la Policía Local en materia de Policía Judicial.....	273
v. Requisitos necesarios para la asunción de competencias de Policía Judicial.....	276
vi. Integración de los cuerpos de Policía Local en las bases de datos policiales de ámbito estatal: intercambio de información.....	281
d) Procedimiento de actuación de la Policía Local como Policía Judicial.....	287
f) Argumentos para el debate en torno a la actuación de la Policía Local como Policía Judicial.....	290
<i>3. La Policía Local como Policía de Proximidad: la intrínseca vinculación entre ambos conceptos.....</i>	295
a) Introducción.....	295
b) El Policía de Barrio: función propia de la Policía Local. Fundamento y caracteres.....	302

c) El Plan de Policía 2000. Un proyecto de Policía de Barrio en el ámbito estatales.....	309
d) La Policía de Proximidad y la Policía Comunitaria: una misma idea y dos enfoques.....	316
e) La “tolerancia cero” o “teoría de las ventanas rotas”.....	319
f) La Policía Local de Castellón. Ejemplo de desarrollo de la Policía de Proximidad.....	325
g) Conclusiones acerca del modelo de Policía de Proximidad..	341
<i>4. La mediación policial.....</i>	<i>344</i>
a) La mediación como instrumento de resolución de conflictos ciudadanos.....	345
b) El servicio de mediación de la Policía Local de Valencia.....	350
G. LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: LA POLICÍA MANCOMUNADA COMO FENÓMENO DE INTEGRACIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	355
<i>1. El sentido de la institución de la mancomunidad. La prestación eficiente del servicio policial.....</i>	<i>355</i>
<i>2. Los servicios policiales mancomunados.....</i>	<i>360</i>
<i>3. La Disposición Adicional Quinta de la LOFCS y la Orden Ministerial INT/2944/2010, de 10 de noviembre.....</i>	<i>367</i>
<i>4. Valoración de la mancomunidad.....</i>	<i>371</i>

H. LA COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES.....	374
1. <i>La coordinación de las Policías Locales como competencia autonómica.....</i>	<i>375</i>
2. <i>Las Juntas Locales de Seguridad como medio de coordinación y cooperación con los cuerpos estatales.....</i>	<i>385</i>
I. LA DISTRIBUCIÓN ESTRUCTURAL DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL: MUNICIPIOS DE RÉGIMEN COMÚN Y DE GRAN POBLACIÓN.....	392
1. <i>Introducción.....</i>	<i>392</i>
2. <i>Elementos a tener en cuenta a efectos de la distribución orgánica y funcional de una plantilla de Policía Local.....</i>	<i>395</i>
3. <i>PATERNA: Municipio de régimen común.....</i>	<i>399</i>
4. <i>VALENCIA: Municipio de gran población.....</i>	<i>406</i>
5. <i>Consideración de las funciones ejercidas en los municipios de régimen común y de gran población.....</i>	<i>426</i>
J. UN POSIBLE MODELO DE POLICÍA LOCAL INTEGRADO EN LAS POLICÍAS AUTONÓMICAS: LA COMUNITAT VALENCIANA EN ESPECIAL.....	430
IV. CONCLUSIONES.....	440

A. EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL.....	441
B. LAS COMPETENCIAS DE LA POLICÍA LOCAL Y LA NORMATIVA APLICABLE.....	445
C. LAS FUNCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA POLICÍA LOCAL.....	447
D. LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA JUDICIAL.....	450
E. LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA DE PROXIMIDAD.....	454
F. LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE POLICÍA LOCAL.....	458
G. LA COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES.....	460
H. UN POSIBLE MODELO DE POLICÍA LOCAL.....	464
J. EPÍLOGO: LA POLICÍA LOCAL COMO POLICÍA INTEGRAL BÁSICA.....	467
BIBLIOGRAFÍA.....	473

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AAVV	Asociaciones de vecinos
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
COP	Coordinadora de Policías Locales
CPCPJ	Comisión Provincial de Coordinación de Policía Judicial.
EA	Estatuto de Autonomía
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IVASPE	Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local

LECRIM	Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal
LO	Ley Orgánica
LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOTC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
RDPJ	Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
SAP	Sentencia Audiencia Provincial
SVA	Servicio de Vigilancia Aduanera
TC	Tribunal Constitucional
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

PREFACIO: PERFIL DE UN POLICÍA

Leí esto hace ya varios años en el IVASPE y desde entonces es un referente para mí. Originalmente se escribió en la revista de la IPA (*International Police Association*) y la verdad es que no se puede decir más con menos palabras. Para mí es un mantra que define perfectamente esta profesión, dado que a pesar de que fue escrito hace muchos años sigue siendo tan válido como entonces, porque pueden cambiar los tiempos, los materiales, el vestuario u otros factores, pero lo que nunca cambiará es la naturaleza asistencial de la Policía. Así es el perfil de un Policía:

Un Policía debe ser una mezcla de todos los hombres: un santo y un pecador, un golfo y un dios.

Es al mismo tiempo el más buscado y el menos deseado entre los hombres. Es un ser extraño al que se llama señor de frente y perro por la espalda. Debe ser tan diplomático que pueda mediar en un altercado entre dos individuos, haciendo creer a cada uno que él ha ganado.

Si un Policía está bien vestido es un esnob; si su forma de vestir es descuidada, es un "abandonado". Si es agradable, es un coqueto, si no lo es, es un gruñón.

El Policía debe ser capaz de sostener una pelea con dos hombres que sean dos veces más fuertes y más jóvenes que él sin dañar su uniforme y sin ser brutal. Si consiguen pegarle, es un cobarde, si es él quien pega, es un bruto.

Tiene que tomar una decisión en un instante, cuando la misma cuestión le llevaría varios meses a un abogado.

Tiene que ser el primero en llegar al lugar del accidente y dar un diagnóstico de lo más preciso. El Policía tiene que devolver la respiración, cortar una hemorragia, entabillar una articulación y, sobre

todo, asegurarse que la víctima vuelve bien, indemne a su casa.

El Policía debe ser un experto en el manejo de las armas de fuego. Tiene que ser capaz de sacar su arma a la carrera y alcanzar el objetivo allí donde no le haga un mal grave, a continuación explicar exhaustivamente porqué ha disparado.

Un Policía debe conocer de todo y saber de todo... pero no decir nada. Tiene que saber dónde se comenten todos los pecados del mundo, pero no hacer ninguno. Tiene que partir de un solo cabello, describir el crimen, el arma del crimen, el nombre del culpable y dónde se le puede encontrar. Si él le encuentra, es un afortunado sino es un inútil. Si es ascendido, tiene que

conocer a alguien de alto nivel, si no lo consigue, es un zoquete.

El Policía debe seguir una pista hasta el final, trabajar jornadas completas para encontrar un testigo que ha visto todo...pero que niega acordarse, escarba en los dossiers y escribir informes con el fin de establecer una prueba infalible que será destruida por sabios colegas.

Debe ser un pastor, un trabajador social, un diplomático, un duro, un caballero. Y, sobre todo tiene que ser un genio, pues tiene que mantener a una familia de una manera irreprochable, si, no obstante, vive lo suficiente para ver crecer a sus hijos.

He aquí un individuo al que pocas veces se le llama AMIGO.

Artículo traducido de la Revista de la Sección Francesa de la International Police Association I.P.A

I. INTRODUCCIÓN

Debe desterrarse de una vez ese viejo aforismo imperante en el ámbito de la Administración Local que se refiere a la Policía Local como “un mal necesario”. Muy al contrario y cada vez más, los buenos gestores públicos de esta administración la consideran un bien imprescindible y un elemento ineludible en las políticas de seguridad de ámbito local donde tiene su acomodo y su rentabilidad operativa y política. La seguridad es un servicio público de primer orden debiendo ser planteado en términos de gestión eficiente y de calidad hacia la comunidad, y en este sentido, la Policía Local debe ser el “médico de cabecera” cuando surgen aquellos primeros síntomas y males que atacan a la convivencia, al bienestar y a la paz social.

La Policía Local es una de las instituciones públicas menos investigadas. Esta ausencia de estudios contrasta con su importancia y con la evolución sufrida en los últimos tiempos, a lo que se añade que cuando existen publicaciones sobre la misma, estas se centran en aspectos políticos o jurídicos pero no abundan en el funcionamiento organizativo, las tareas o las relaciones con la población, es decir, se discute el modelo en sus aspectos normativos y/o políticos pero no la realidad. Por añadidura, la mayoría de los estudios son de carácter interno y apenas trascienden a nivel social. Es muy llamativa la ausencia de miembros de la Policía Local en ámbitos de debate público, congresos no corporativos o medios de comunicación, lo cual aleja a los ciudadanos de sus problemas e inquietudes, que no de su actividad diaria.

El punto de partida de esta tesis que pretende centrarse en la situación jurídico-legal de la Policía Local en relación con sus actividades en el plano práctico, se puede situar en la constatación de la situación de preterición intencional que tradicionalmente han sufrido las Policías Locales en el marco del sistema policial en relación al resto de fuerzas de seguridad, habiéndose destacado en clave peyorativa su característica de “criados para todo”, con un ámbito de actuación de escasísimo carácter policial y

más propiamente auxiliar de las funciones administrativas municipales ordinarias. Esta circunstancia podría no ser relevante si estas policías tampoco lo fueran, pero la realidad demuestra que cuantitativa y cualitativamente si lo son.

Aún siendo esta un trabajo de carácter jurídico y normativo, no puede dejar de reconocerse la voluntad de resaltar un sentimiento de orgullo y satisfacción por el cuerpo de la Policía Local y de destacar la situación actual de un elemento del modelo policial español que tradicionalmente ha sido relevado a una situación de segundo plano. Se trata de reflexionar académicamente sobre la situación actual del mismo y tratar de analizar dicho contexto para contrastar la hipótesis de la necesidad de una reforma que actualice su estatus policial.

En su empeño de actualización y modernización las Policías Locales están realizando un importante esfuerzo por consolidarse como elemento imprescindible del actual modelo policial. El profundo cambio experimentado desde el sistema policial previo a la Constitución, basado en la existencia de grandes cuerpos estatales y con escasa incidencia de las Policías Locales, hasta la situación actual donde se ha primado a las Policías Autonómicas, no ha modificado en demasía la situación de abandono y descuido de las fuerzas municipales. Nos encontramos en la actualidad con un modelo en el que juegan un papel singular las Policías Autonómicas pero en el que resulta indispensable un adecuado encaje normativo de las Policías Locales que confirme su situación real.

En un país donde el municipalismo histórica y cuantitativamente está tan arraigado, no es de extrañar que los cuerpos locales hayan ido adquiriendo con el tiempo un mayor peso en el conjunto policial español. La frecuente invocación de la necesaria aproximación de la función policial al ciudadano sitúa indefectiblemente a las Policías Locales en una posición de privilegio. Así, en los últimos tiempos han sido numerosas las declaraciones políticas, las reformas normativas y las inversiones presupuestarias —la creación de las Brigadas Especiales de Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid es una buena prueba de ello— tendentes a dotar de un

mayor protagonismo operativo a las mismas aprovechando su potencial. Tal vez ha llegado el momento de acometer un proyecto global que lleve a cabo de una vez por todas una modificación de la normativa reguladora y restablezca el equilibrio entre el hecho y el Derecho, entre realidad y normatividad.

La evolución de este cuerpo policial ha sido una constante desde el momento de su nacimiento debido a la necesidad de adaptación a los cambios sociales, políticos y económicos en el ámbito municipal. En esta línea, las dinámicas producto de la actual situación imponen nuevos retos a esta institución y para afrontarlos es necesario analizar los escenarios y anticipar las nuevas exigencias que serán requeridas. El presente trabajo, cuyo fin es estudiar el impacto real de la Policía Local en el modelo policial español con el fin de destacar su efectividad y otorgarle una posición adecuada a la misma en el conjunto de los cuerpos policiales, se asienta en la utilización de una metodología fundada en un proceso de interpretación de carácter inductivo cuyo objetivo último será, a través de la observación de la realidad diaria de los cuerpos de Policía Local y el análisis de los conocimientos adquiridos, alcanzar conclusiones de carácter general para esta policía en el contexto del modelo policial y del sistema de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la España de nuestros días.

En efecto, se trata de analizar esta institución policial mediante parámetros actuales, es decir, de examinar la situación presente de la Policía Local, que en muchas ocasiones, se encuentra en el límite de la legalidad en sus actuaciones, y la importante evolución sufrida en el marco de las tendencias actuales, íntimamente vinculadas con caracteres como la proximidad al ciudadano, la mayor formación y dotación de medios o la evolución competencial que han ido experimentando. Por añadidura, la temática elegida no solo propicia profundizar en su carácter intrínseco, que la diferencia del resto de fuerzas policiales, sino que da pie a aproximarse a una necesaria modificación de la normativa aplicable y, al tiempo, permite un enfoque global de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En este sentido, desde la perspectiva metodológica y en coherencia con el objetivo expuesto, la tesis doctoral se estructura en cuatro capítulos de diferente extensión. En el primero, de carácter introductorio, se ofrece una primera delimitación del objeto de estudio y del método empleado en la investigación. A continuación en el capítulo segundo y tercero se tratan respectivamente el modelo policial español en general y la Policía Local en particular, núcleo de este trabajo. Para finalizar el capítulo cuarto que recoge unas ineludibles reflexiones y conclusiones finales. A todo lo cual se pone como colofón la correspondiente sección de referencias bibliográficas utilizadas para la confección de la memoria.

Especialmente el desarrollo de la materia tiene lugar en los capítulos dedicados al modelo policial en su conjunto, y sobre todo, a las Policías Locales en particular. El capítulo segundo se dedica al modelo policial y se centra en el estudio de los caracteres más relevantes del mismo, como puedan ser el marco normativo regulador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y un estudio de los diferentes cuerpos que lo integran y la distribución de competencias entre ellos. No han podido obviarse cuestiones relevantes por su trascendencia como la naturaleza militar de la Guardia Civil o la separación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo se abordan cuestiones controvertidas, al tiempo que importantes en el diseño del sistema, esto es, la Policía Judicial, el Servicio de Vigilancia Aduanera o la repercusión de la seguridad privada en el sistema de seguridad español. Se finaliza el capítulo con un desarrollo de los procedimientos de coordinación de las diferentes fuerzas existentes en el país, dado que un adecuado funcionamiento de las diferentes policías, sin solapamientos ni duplicidad de actuaciones, implica necesariamente establecer unos mecanismos adecuados de coordinación que permitan precisamente una optimización de las fuerzas policiales y de sus posibilidades operativas.

La razón de tratar el modelo policial en un trabajo sobre la Policía Local se encuentra en la necesidad de delimitar el marco actual en el que se integra la misma,

dado que cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad consideradas individualmente no pueden entenderse sin una relación con el conjunto en el que se incluyen, así que a pesar de que el objeto de estudio es la situación actual y la configuración futura de la Policía Local no puede ignorarse que la misma es una pieza más del sistema policial global, y que toda modificación de cualquier parte de la estructura afecta inexcusablemente a las demás puesto que el modelo policial debe ser coherente y susceptible de reducción a una unidad conceptual.

Esta diversidad de cuerpos dependientes de diferentes administraciones territoriales en que se desagrega el modelo de policía en nuestro país y la evolución sufrida en la sociedad desde la promulgación de la LOFCS hace surgir la necesidad de acometer una reforma de entidad que abarque cuestiones como el carácter militar de la Guardia Civil, la duplicidad de cuerpos nacionales, la distribución general de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el papel del Servicio de Vigilancia Aduanera como elemento diferenciado de las fuerzas policiales, la organización y competencias de las Policías Autonómicas y Locales, el desarrollo de la Policía Judicial y su discutido ejercicio por los diferentes cuerpos, etc.

No puede solventarse la gran multitud de cuestiones y problemas que presenta actualmente el modelo policial español con reformas puntuales, sino que es necesario acometer una reforma integral del sistema, lo cual no significa que deba hacerse con carácter de urgencia, sino por el contrario de una manera meditada dadas las repercusiones que esta modificación conllevaría.

No obstante, este trabajo no aspira a tratar en profundidad el conjunto de medidas a adoptar para configurar un modelo policial moderno acorde con el marco europeo sino que se focaliza en la Policía Local, que ha sido vista tradicionalmente como una fuerza policial de segunda categoría o como el hermano menor del resto de fuerzas policiales. De este modo, tratan de desarrollarse todos aquellos elementos que a la vista de la situación actual de la misma suponen tanto ventajas como inconvenientes, para a raíz de ello, concluir si es necesaria o no la modificación de su

normativa reguladora, y, en su caso, si se trataría de una reforma global de la misma o tan solo de algunos aspectos puntuales.

El núcleo central de la tesis doctoral por tanto tiene por objeto demostrar que es necesario aportar una visión más amplia de la Policía Local de la que se ha tenido hasta el momento, para, en atención a los medios materiales y humanos con los que cuenta, en ocasiones mayores que el resto de cuerpos policiales y las actuaciones a pie de calle que en muchos casos desbordan el contenido legal, poder llegar a calificarla como Policía Integral Básica. Esta sería la hipótesis de partida. Por tanto, con esta tesis no se pretende llevar a cabo una exégesis de la Policía Local con un simple enfoque descriptivo de carácter global, sino que se trata de destacar aquellos aspectos o elementos de la misma que permiten afirmar y mantener que en la actividad diaria ya actúa como tal Policía Integral Básica y que, en consecuencia, la normativa debe ajustarse a dicha circunstancia.

Con ello pretende destacarse que el objetivo de la tesis no es plasmar gráficamente sus caracteres generales o todas y cada una de las funciones ejercidas por la Policía Local para tener una mera visión narrativa de la misma, una simple imagen de la realidad, sino analizar selectivamente aquellos elementos que deben ser tenidos en cuenta para atribuirle el carácter de Policía Integral Básica, descartando de este modo aquellos caracteres meramente formales o intrascendentes a estos efectos.

Por tanto, aunque han quedado excluidas de la investigación parcelas de considerable importancia para esta institución —tales como el régimen disciplinario, derechos sindicales, segunda actividad, etc.— ello no ha sido fruto de un olvido involuntario o de ignorancia de su existencia o problemática, sino de una voluntad efectiva de tratar aquellas cuestiones que resultan significativas para configurar la Policía Local como Policía Integral Básica siempre con plena conciencia de los aspectos que no se tratan por quedar fuera del ámbito estricto de la tesis. Desarrollar un trabajo de esta entidad acerca de la Policía Local y su inserción en un modelo de

futuro ha sido una tarea de considerable complejidad ya que como se irá comprobando a lo largo de la exposición, son muchos los problemas que con carácter previo habría que abordar para poder hablar de una nueva configuración de las Policías Locales.

Es obvio que un estudio en profundidad de todos los grandes temas de la Policía Local requeriría unas cuantas tesis doctorales y muchos de ellos quedan fuera del alcance de una obra como esta. Hay que tener en cuenta que en muchos casos se está ante temas abiertos que ni la doctrina ni la jurisprudencia han resuelto de forma unánime y definitiva. Sin embargo, todas las cuestiones y problemáticas quedan apuntadas e incluso podría decirse fundadamente que han sido bien planteadas con los diversos argumentos que concurren, concluyendo que existe un consenso casi general entre los especialistas, tal y como se irá destacando a lo largo del trabajo, en que la Policía Local se enfrenta a una necesidad imperiosa de reformar profundamente la institución.

Un simple repaso, pues, del modelo policial español, lleva ineludiblemente a la conclusión de que es un modelo en evolución, necesitado de una redefinición que por una parte lo dote de una mayor “estabilidad”, y, por otra, lo acomode en mayor grado a la nueva realidad en materia de seguridad. A la luz de la evolución del Estado no sería aventurado señalar la necesidad de que los cuerpos nacionales se centren en los grandes delitos, especialmente en aquellos protagonizados por organizaciones criminales, pero a partir de ahí las posturas divergen en relación con los niveles ulteriores.

Así, dependiendo del grado de evolución de cada Comunidad en materia de Policía Autonómica, mientras que unos abogan por fomentar el segundo nivel con Policías Autonómicas y mantener o no un tercero con Policías Locales, otros autores señalan la necesidad de racionalización con un único segundo nivel en el que se integrarían ambos dotándose así de una mayor estabilidad política y presupuestaria pero actuando en su respectivo ámbito municipal. En cualquier caso, la mayoría de la

doctrina coincide en dotar de un mayor protagonismo a las Policías Locales, integradas o no en las Policías Autonómicas.

Es acuciante la necesidad de reforma del modelo policial español, en especial de la Policía Local, para consolidar una potenciación de los cuerpos municipales lograda por la vía *de facto* pero no reconocida en la legislación, de manera que este trabajo pretende contribuir, aún de manera modesta, a la necesaria y urgente reorganización de la misma y a la redefinición de su papel dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destacando que cada día son más numerosas las Policías Locales que desarrollan sus funciones desde una perspectiva más integral. Las patrullas de Policía Local destinadas a la vigilancia de lugares públicos, la prevención del delito y el mantenimiento de la convivencia son cada vez más comunes en todo tipo de municipios.

En general, las Policías Locales soportan una parte muy importante de la seguridad ciudadana, manteniendo en las calles de pueblos y ciudades un número de efectivos operativos que resulta muy superior a los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Buena muestra de esta tendencia son los numerosos Ayuntamientos que han suscrito diferentes acuerdos de colaboración con el Ministerio del Interior, asumiendo expresamente importantes compromisos en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Postular una evolución de la Policía Local hacia una Policía Integral Básica no debe hacerse a la ligera sin justificar tal afirmación, que en ningún caso debe ser entendida como meramente voluntarista o incluso ingenua, sino que, en el caso de este trabajo, se fundamenta en las evidencias que se irán destacando en el mismo. El sentido de la atribución de esta calificación a la Policía Local implica desgranar el contenido semántico de estos tres conceptos para después proceder a integrarlos en una única definición como horizonte al que, a la luz de la situación actual, debe tender esta minusvalorada institución policial.

Cuando se utiliza el término policía en muchas ocasiones se maneja el mismo de modo muy abierto sin conciencia de las connotaciones del término. En el lenguaje tradicional, se refiere a una fuerza de seguridad encargada de mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos mediante el monopolio de la fuerza. No obstante, no debe limitarse este concepto a su acepción restringida sino que implica muchas más significaciones que pueden remitir a su carácter preventivo y cercano al ciudadano como es el caso de la Policía de Proximidad o de Barrio; evocar también sus funciones investigadoras, en auxilio del Ministerio Público en la persecución de los delitos, esto es, la Policía Judicial; o bien extenderse a las actividades tendentes a garantizar el debido cumplimiento de diferentes normativas actuando como policía administrativa. La función policial, en definitiva, es la actividad que ejercen los funcionarios llamados de policía con el fin de garantizar que el desarrollo de las actividades cotidianas de los ciudadanos tenga lugar de manera ordenada y preservando la armonía social.

El uso del adjetivo “integral” en relación con la policía expresa que dicha fuerza policial tiene asignadas todas las competencias del ámbito policial en el territorio en el que opera. Las policías integrales son cuerpos autónomos, operativamente hablando, que no necesitan de otros para cumplir sus objetivos y cuya labor se halla muy centrada en lo que se ha llamado policía de seguridad. Es decir, el uso del término integral asociado a la Policía Local implica que se trata de un cuerpo que asume una gestión completa de las funciones catalogadas como policiales desde la labor de seguridad ciudadana a la de Policía de Proximidad pasando por todas aquellas competencias que se entienden incluidas en la función policial.

Finalmente el término “básica”, asociado al de Policía Local “Integral”, implica reconocer las limitaciones propias de este cuerpo, condicionado por cuestiones como el ámbito territorial en el que actúa, los medios de que dispone para el ejercicio de sus funciones o incluso la dependencia orgánica y funcional de la Policía Local en la persona del Alcalde. Igualmente se encuentra limitada desde la perspectiva de que

no puede llevar a cabo investigaciones de hechos que requieren de medios costosos como dactiloscopia, genética o balística cuestiones que necesariamente y en todo caso quedan fuera de sus posibilidades. Por tanto hay que ser consciente de las limitaciones que se deriven de la propia idiosincrasia de esta institución pero cuya importancia reside en que presta una primera asistencia o servicio al ciudadano a un nivel primario que, sin embargo, en muchas ocasiones es determinante del éxito de las actuaciones y de la sensación del ciudadano de que se está actuando para resolver su problema.

En definitiva, la integración de los tres conceptos implica tomar las notas esenciales que se han destacado de todos ellos para aplicarlas a un concepto moderno de Policía Local. Lo que parece cada vez más claro es que actualmente en lo concerniente a la percepción ciudadana sobre la organización policial, hay una apuesta decidida por priorizar el criterio de proximidad que representa frente los cuerpos nacionales. El ciudadano quiere una justicia local de manera que los problemas de convivencia, los problemas de tráfico, pequeña delincuencia, disputas vecinales, le sean resueltos en el lugar en que vive, por la gente con la que se relaciona. Se evidencia así la percepción que tiene el vecino de la Administración Local a la cual asocia connotaciones de proximidad, integración social y rapidez que se traducen en una respuesta más rápida y adaptada a las necesidades del entorno.

Por tanto, resulta del todo impensable que pueda obviarse el importante papel que juegan los Ayuntamientos en el establecimiento de un sistema de seguridad global. Cabe destacar en este sentido las ventajas asociadas a las Policías Locales como cuerpo policial más integrado en la comunidad, conocedoras de su entorno, capaces no sólo de velar por el cumplimiento de la Ley sino también de resolver los problemas que puedan inquietar al vecindario, orientando la dinámica de su servicio a incrementar la calidad de vida para todos los ciudadanos. Esto solo será factible siempre que la organización policial del municipio tenga posibilidades y medios suficientes y necesarios para poder ser operativa.

El desarrollo de sus funciones se efectuará procurando que se mantenga en unos niveles óptimos de eficacia. En el caso de que la entidad y consecuentemente los medios del municipio lo impidan sería adoptable la figura de la mancomunidad del servicio de Policía Local, que tradicionalmente se ha visto cercenada por los términos empleados por la LOFCS y la propia jurisprudencia constitucional, pero la reciente Ley 16/2007, de 13 de diciembre ha introducido una Disposición Adicional Quinta a la LOFCS y permite la mancomunidad del servicio en las condiciones establecidas y que se verán en su momento.

En definitiva, a través de este trabajo se analizarán el conjunto de elementos y caracteres configuradores de la Policía Local, así como el aspecto práctico de su actividad cotidiana para con ello verificar, en su caso, la hipótesis de que pueda ser configurada como una Policía Integral Básica y por tanto asumir legítimamente un conjunto de funciones que por su propia esencia y medios se encuentran en situación de realizar y que en muchas ocasiones son realizados de *facto* sin una plena base legal, y en este sentido, valgan como ejemplos destacados, las funciones de seguridad ciudadana o de Policía Judicial que ejercen.

Una vez esclarecido el sentido de la expresión “Policía Integral Básica” procede desgranar específicamente las cuestiones tratadas en relación a la institución de la Policía Local y en este sentido por su contenido debe destacarse la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la cual introduce una Disposición Adicional Decima a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Establece esta Disposición que “en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como Policía de Proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la

Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

Debe resaltarse que la norma destaca la necesidad de potenciar la participación de los cuerpos locales y ello a través de una triple vertiente que en el caso de ser desarrollada plenamente podría suponer atribuirles el carácter de Policía Integral Básica. Estos tres elementos fundamentales para ello son el ejercicio de las funciones de seguridad ciudadana, el desarrollo de la Policía de Proximidad y la participación en funciones de Policía Judicial, y estos son los tres ejes sobre los que gira la tesis.

Por un lado y al hilo de las funciones de la Policía Local se hace especial hincapié en la función de seguridad ciudadana que de manera habitual ejerce. En el artículo 53 LOFCS los únicos cometidos de policía de seguridad propiamente desempeñados de manera autónoma son la protección de autoridades, vigilancia y custodia de edificios, instalaciones y espacios públicos. El resto de funciones atribuidas sin intervención de otros cuerpos no se incardinan en los cometidos de una policía de seguridad. De este modo se puede afirmar que la configuración funcional de la LO 2/1986 marca bien la pauta de cuál es la posición de las Policías Locales en el conjunto del actual sistema policial español. Sus cometidos de seguridad son más bien escasos y se les atribuyen bajo la condición de colaboración con otros cuerpos y de manera muy condicionada.

Con lo dicho no se afirma que la Policía Local no sea un verdadero cuerpo de policía pero si se destaca que la atribución de funciones propiamente policiales queda muy limitada y circunscrita. Esta circunstancia choca y contrasta con la realidad diaria en la vida municipal, donde resulta frecuente que por muchos motivos, como la falta de medios de las fuerzas estatales, la proximidad al ciudadano o el requerimiento vecinal directo, las Policías Locales cumplan misiones que exceden de las que legalmente tienen atribuidas. Esta sobreacción de la Policía Local está siendo aceptada por la vía de hecho, pero lo cierto es que hay una falta de competencia que

no puede ser amparada por la condición de policía en todo tiempo y lugar que establece el artículo 5.4 LOFCS y requiere del establecimiento de una sólida base legal a través de la modificación legal pertinente.

No puede admitirse esta vía de hecho para solventar la extralimitación competencial y funcional que sin causa de justificación concreta vaya más allá de lo necesario, implicando una invasión de las funciones de otros cuerpos que el legislador ha establecido con mayor o menor acierto. En definitiva la cuestión relativa a una eventual modificación de la caracterización legal de las Policías Locales dirigida hacia el incremento de sus poderes de policía de seguridad va en consonancia con la actividad práctica y diaria de las mismas, cuestión distinta es que el modo o la respuesta a ello sean simples.

Íntimamente vinculada con la seguridad ciudadana están las estrategias de Policía de Proximidad puesto que son las que mejor responden y permiten la ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana debiendo ser desarrolladas por las Policías Locales que se encuentran en contacto directo y estrecho con la ciudadanía. En relación a la Policía de Proximidad, evolución del clásico concepto de Policía de Barrio, debe destacarse que es en el ámbito municipal donde se facilita ampliamente la colaboración entre la Policía Local y los ciudadanos pero también con los otros servicios municipales que coadyuvan a la resolución de los problemas vecinales, por tanto es en la Administración Local y a través de la Policía Local donde tiene su sede natural este tipo de actuación policial.

Se trata de un modelo basado en una asociación estable entre la policía y la colectividad en la que desempeña sus cometidos para de este modo gestionar la inseguridad y la criminalidad pero también cuestiones como la resolución de conflictos privados o la gestión de la información obtenida de los vecinos, a los cuales se pretende integrar en el modelo. El elemento básico es el policía en contacto directo con el ciudadano con un enfoque basado por y en la comunidad y nadie como la

Policía Local dada su cercanía con el ciudadano y el conocimiento de la problemática municipal está en condiciones de prestar este tipo de actuación.

En último lugar y no por ello menos importante destaca el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, tema controvertido no sólo desde el punto de vista legal sino también desde el punto de vista político, puesto que no sólo existen discusiones en torno a si es posible en el marco normativo actual que la Policía Local asuma este tipo de funciones sino que también entran en juego intereses o consideraciones de carácter político o de oportunidad. Hay una gran coincidencia en dotar de mayores cotas de competencia a la Policía Local en materia de seguridad básicamente en el ámbito de la pequeña delincuencia lo cual debe servir para abrir el camino al ejercicio de las funciones de Policía Judicial en este concreto contexto.

La proximidad al ciudadano es la que al mismo tiempo motiva o justifica el ejercicio de la función de Policía Judicial puesto que este amplio conocimiento de la ciudadanía y de sus circunstancias y particularidades es un valor añadido del que carecen los cuerpos estatales para su labor investigadora y que facilitará esta actuación a los Policías Locales.

Junto a estas cuestiones básicas y con el objeto de reforzar la idea de que la Policía Local debe ser configurada legalmente con los caracteres de una Policía Integral Básica se ha procedido a estudiar de manera detallada tanto un municipio de gran población, en este caso por cercanía Valencia, y otro de régimen común, en este caso Paterna, para a la luz de la distribución de efectivos y medios disponibles poder afirmar si efectivamente se vienen realizando todo tipo de funciones o no, es decir si desde el punto de vista práctico se configuran con carácter integral y por tanto es necesario que se produzca una adaptación del derecho a una realidad que no puede ser desconocida.

La conclusión es abrumadora y lejos quedan ya aquellos cuerpos de Policía Local más cercanos a alguaciles que a un cuerpo policial propiamente dicho, puesto

que se han encontrado cuerpos policiales plenamente desarrollados con suficientes medios materiales y formación personal incluso más elevada que en el caso de los cuerpos estatales que están plenamente capacitados para desarrollar todo tipo de funciones. Si bien esto es así, tampoco pueden desconocerse las limitaciones que con que cuentan estos cuerpos como la dependencia funcional del Alcalde, el límite del término municipal para el ejercicio de sus funciones o la imposibilidad efectiva de desarrollarse plenamente en el caso de pequeños municipios, donde la normativa, para solventar esta cuestión ya contempla la posibilidad de la figura de la mancomunidad de municipios en la prestación del servicio de Policía Local.

Se puede concluir con la idea de que el objetivo de este trabajo, aún siendo modesto, trata de aportar en la medida de lo posible un marco de reflexión y debate acerca del papel de las Policías Locales en el modelo policial español, particularmente a través de la actividad que en la práctica las mismas asumen a diario. En este contexto se debe hablar no solo de un cambio formal sino de un modo de hacer policía caracterizado por unos elementos con que no cuentan el resto de cuerpos policiales.

En este sentido, el objetivo de la tesis no es abarcar el fenómeno policial en su conjunto, ni siquiera especialmente el fenómeno de la Policía Local en toda su magnitud sino poner en valor una serie de caracteres que permitan establecer el estatus que merece en el modelo policial. Es pues, un documento de propuestas concretas antes que una descripción de una realidad determinada, siquiera sea también necesario hacer referencia a la misma para poder concluir que la Policía Local actualmente debe ser considerada como una Policía Integral Básica.

II. EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL

A. Introducción

Con la promulgación de la Constitución de 1978 se inauguró en España un nuevo periodo político y social que supuso el restablecimiento de las instituciones democráticas en consonancia con los principios del nuevo sistema político. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no fueron excepción y experimentaron también una transformación necesaria en el contexto del marco constitucional. En este sentido opina DE ANTON que “la policía española en la transición democrática dio un cambio de timón brusco rompiendo el modelo policial de 1975, derivado aquel cambio del nuevo espíritu incorporado por las normas y disposiciones que se vienen aprobando en términos de libertades de expresión, reunión, asociación sindical o participación ciudadana”¹.

El proceso de restauración democrática llevado a cabo durante la Transición e iniciado con la promulgación de la Constitución se vio favorecido en una gran parte por el desarrollo y evolución de las instituciones policiales desde su configuración durante la dictadura como un instrumento de coacción al servicio del poder hacia un medio de defensa de los derechos y libertades del conjunto de la ciudadanía, por tanto en el ámbito policial resultaba fundamental también la revisión profunda de los criterios de actuación y el establecimiento de una nueva normativa reguladora.

¹ De Antón, Julio. *Historia de la Policía Española*. Madrid: Tecnicor Arte Gráfico, S.L., 2000, p. 33.

Al hacer mención a las FCS en el contexto actual, la referencia normativa fundamental, como no podría ser de otra manera, es la Constitución que en su artículo 104 marca las líneas maestras del sistema remitiendo a una ley orgánica para una completa regulación de los cuerpos policiales.

La Constitución supone en este aspecto un cambio radical cuando en el artículo 104 establece en su apartado 1 que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Y a continuación añade en el apartado 2 que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Obviamente, el contenido de este artículo y su posterior desarrollo mediante la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, supuso un salto cualitativo en la regulación de los cuerpos de policía como servicio al ciudadano y a la propia sociedad, asumiendo los principios democráticos derivados de la Constitución y transformando estos cuerpos de seguridad en relación al estado de cosas previo a la propia Carta Magna.

Con esta ley, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se inicia en España un nuevo periodo que implica el establecimiento de un modelo policial muy distinto al preexistente como queda reflejado en los principios básicos de actuación de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto estatales como no estatales, y en el sometimiento de las mismas a la premisa fundamental de respeto y protección de los derechos y libertades de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones. Estos principios básicos de actuación de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se sintetizan en que en el ejercicio de sus funciones deberán adecuarse al ordenamiento jurídico, y cumplir una serie de premisas en relación a la comunidad

ciudadana, el tratamiento de detenidos, el secreto profesional y la responsabilidad personal y profesional en su actuación laboral².

² El artículo 5LOFCS determina que “son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes:

1. Adecuación al ordenamiento jurídico, especialmente:

- a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.
- c) Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.
- d) Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.
- e) Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.

2. Relaciones con la comunidad. Singularmente:

- a) Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.
- b) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.
- c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.
- d) Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

3. Tratamiento de detenidos, especialmente:

- a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención.
- b) Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas.
- c) Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.

4. Dedicación profesional.

Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

5. Secreto profesional.

Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información, salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera.

6. Responsabilidad.

Son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las Administraciones Públicas por las mismas”.

Contrariamente a lo que pudiera parecer en aquel momento o a la percepción común, esta ley no supuso únicamente una regulación de las FCS del Estado sino del conjunto de las FCS, incluyendo por tanto no solo a la Policía Nacional y a la Guardia Civil, que son los cuerpos estatales, sino también a las Policías Autonómicas y, por lo que afecta a este trabajo a las Policías Locales.

Esta regulación integral de las FCS implicó no solo establecer los principios básicos de actuación de estos cuerpos sino también la aprobación de una regulación normativa común a todas las fuerzas policiales citadas, ya tengan carácter nacional, autonómico o local, lo que dio lugar a la reducción de duplicidades en el desempeño de su labor profesional y de posibles disfuncionalidades del sistema.

La entrada en vigor de este nuevo modelo policial planteó en su momento un reto tanto a las instituciones políticas como a la propia sociedad que por otra parte requería de esta transformación. El cambio de modelo trajo consigo desafíos importantes en la medida en que estaba en juego la seguridad pública y el bienestar ciudadano y para ello resultaba necesaria la metamorfosis de las FCS respecto al estado de cosas vivido hasta el momento.

En este sentido señalaba MORALES VILLANUEVA que en relación a la coyuntura de esta situación entendía que “ante la obligatoriedad de poner en funcionamiento la LOFCS, parece llegado el momento de afrontar un nuevo cambio en la Administración policial, que no solo obedezca a criterios jurídicos, sino también a los técnico organizativos y sociológicos. Hemos de partir de un profundo conocimiento de la realidad presente, detectando sus numerosos fallos, para posteriormente diseñar un marco general, que paulatinamente vaya adaptándose a la nueva realidad social”³.

³ Morales Villanueva, Antonio. *Administración Policial Española*. Madrid: Editorial San Martín, 1988, p. 299.

Igualmente es ineludible destacar que esta ley efectivamente consiguió aquello a lo que aspiraba, es decir, el diseño de un modelo de policía acorde con los tiempos en que se promulgó y que consiguió, no solo el sometimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los principios democráticos sino convertirlas en garantes de estos principios y en defensores de los derechos de los ciudadanos.

Pero esta virtud predicable de la norma al tiempo de su promulgación y que es un hecho indiscutido para la práctica totalidad de la doctrina, no puede afirmarse en idénticos términos en nuestros días, en la medida que el contenido de la LOFCS que en su momento resultó acertado, ha resultado superado por los hechos y la evolución de la sociedad española requiere, ante los problemas y circunstancias actuales, una modificación de la normativa que no se limite a reformas puntuales al haber sido sobrepasada por una realidad distinta a la que se previó en 1986.

Consecuentemente son muchas las voces que sostienen la necesidad de reconfigurar el modelo policial español redefiniendo las funciones, criterios de actuación y parámetros de los cuerpos policiales, para de esta manera lograr una adaptación del actual sistema policial a las necesidades presentes y venideras que, cabe destacar, no son las mismas que las que existían en el momento de la promulgación de la LOFCS⁴.

En este aspecto y dada la trascendencia de la materia, que podría calificarse fundadamente como una cuestión de Estado en la medida en que afecta al “monopolio

⁴ Pueden citarse a estos efectos aún a título de ejemplo, Barcelona LLop, Javier. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Fundación Alternativas, 2006; Crespo Hellín, Félix. «El campo competencial de las Policías Locales: disfuncionalidades y planteamientos de reforma. (referencia al ámbito de la Comunidad Valenciana)». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9/10 (1995): 33-46; Gil Márquez, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*. Barcelona: Univ. A. Oliva CEU, 2004; Gil Sacristán Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo, 2004; Recasens i Brunet, Amadeu. «La seguridad y el modelo policial español». *Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada*, Madrid, 1996, 45-63; Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Ministerio del Interior, 1999.

de la coacción física legítima”, por utilizar la clásica definición del Estado de Max Weber⁵, se debe lograr el mayor consenso posible. En atención a ello lo idóneo sería buscar un pacto de Estado sobre la materia, similar o análogo a los Pactos de la Moncloa⁶, que tuvieron lugar durante la Transición buscando un gran acuerdo político entre el arco parlamentario que respondiendo a las demandas sociales, sentara las bases para adecuar la normativa sobre esta materia a los problemas contemporáneos de la ciudadanía.

En relación a esta afirmación puede destacarse el voto particular de Izquierda Unida en el Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial⁷. En dicho voto particular y en relación a la necesidad de un nuevo modelo policial, dada la magnitud de la reforma, se hace hincapié en la exigencia de un gran pacto político dirigido a la consecución de este objetivo⁸ que venga a resolver las carencias que el actual sistema presenta en relación con la evolución producida, sobre todo en materias como la coordinación policial,

⁵Max Weber define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, con este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los seres humanos que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". (Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1969, p. 83).

⁶ Vid.: “Los pactos de la Moncloa”, Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político, celebrados en Madrid del 8 al 27 de octubre de 1977; Servicio Central de Publicaciones; Secretaría General Técnica; Presidencia del Gobierno; segunda edición, Madrid.

Los Pactos de la Moncloa (formalmente fueron dos, denominados Acuerdo sobre el programa de saneamiento y reforma de la economía y Acuerdo sobre el programa de actuación jurídica y política) fueron los acuerdos firmados en el Palacio de la Moncloa durante la Transición española el 25 de octubre de 1977, con el objetivo de procurar la estabilización del proceso de Transición al sistema democrático, así como adoptar una política económica adecuada a la situación generalizada de crisis económica.

⁷ Congreso de los Diputados. *Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como votos particulares formulados al mismo*. BOCG, Serie D, nº 526, 29 de diciembre de 1999, p. 30.

⁸ Afirma este voto particular que “la propia evolución de los delitos, su internacionalización y las demandas ciudadanas de seguridad aconsejan concretar mediante un pacto de Estado la Transición hacia un Nuevo Sistema Policial acorde con la realidad administrativa del Estado, cada vez más cerca de un modelo federal, que resuelva la preocupante falta de coordinación de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la formación de la «carrera policial», el uso coordinado de los servicios de investigación e información y la limitación de sus funciones”.

fundamental en las tareas de estos funcionarios, o la asunción de un progresivo protagonismo de las Policias Autonómicas y de los cuerpos de Policía Local.

En síntesis y recapitulando todo lo dicho sería necesario llevar a cabo un estudio y reflexión acerca de la transformación del modelo policial para acompañarlo a la realidad social española con los requisitos y circunstancias que se analizarán puesto que en los últimos tiempos se ha hecho más acuciante el debate sobre la necesidad de una reforma del sistema existente desde la perspectiva de la adaptación de la distribución de las tareas y funciones de las FCS al estado de cosas de la sociedad de nuestros días.

B. Cuestiones previas

La consecuencia en el ámbito policial del cambio surgido de la Transición fue la introducción de unos principios derivados de los valores democráticos como por una parte el sometimiento de estos institutos armados al Gobierno de la Nación y, por otra, el acatamiento de los principios informadores del conjunto de la Administración Pública, ello obviamente sin perjuicio de aquellos criterios de actuación derivados de la especial situación y funciones de los mismos⁹.

Llegados a este punto punto, se debe definir la función primordial de las FCS, asunto que *a priori*, no ofrece duda pero que a lo largo de la Transición fue polémica, en la medida en que durante la dictadura la misión de estos cuerpos fue el mantenimiento del orden público, concepto cuyas significaciones son de más difícil

⁹ A estos efectos hay que referirse al conjunto de principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su totalidad que contempla la LO 2/1986, de 13 de marzo en atención al cumplimiento de sus funciones y que se plasman de manera detallada en el artículo 5 anteriormente transcritos.

acomodación a los principios democráticos que las nociones de seguridad pública y seguridad ciudadana utilizadas actualmente para referirse a la actuación de la policía.

Ambas nociones, sin perjuicio de mayores precisiones que servirán para establecer los límites entre ambas, remiten a un criterio superior de servicio al ciudadano por parte de las fuerzas policiales que en ningún caso puede predicarse del concepto de orden público utilizado en aquel momento que refería al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, sobre la base de concebir la policía como una institución al servicio del poder limitadora de los derechos de los ciudadanos, idea que hoy en día, debe ser plenamente rechazada, por ser totalmente contraria a los criterios actuales de actuación de las FCS tal y como los establece el ya citado artículo 5 de la LOFCS.

Por otra parte y directamente en relación con el anterior asunto no debe pasarse por alto la nítida distinción que realiza la Constitución entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas. Esta es otra cuestión que en la actualidad no se plantea pero que a comienzos del régimen constitucional no estaba tan clara y era objeto de grandes controversias. La legislación franquista determinaba que “las Fuerzas de Orden público” y los tres Ejércitos integraban las Fuerzas Armadas que contaban entre otras misiones con la de garantizar en su conjunto la seguridad nacional y el orden institucional¹⁰.

Este concepción se encuentra en la actualidad totalmente superada a raíz de la promulgación de la Constitución que regula por un lado las Fuerzas Armadas en el Título Preliminar (artículo 8) y por otro lado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el

¹⁰ Véase a estos efectos el Título V de la la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, relativo a “Las Fuerzas Armadas”, concretamente el artículo 37, que establece que “Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”.

Titulo IV dedicado al Gobierno (artículo 104) para distinguir claramente y sin género de dudas entre instituciones diferentes con funciones diferentes.

Procede por tanto con carácter previo a analizar el modelo policial español precisar ambas cuestiones, para tener claro ante todo, el criterio de servicio al ciudadano de todas las fuerzas policiales y su campo propio de actuación diferente al del Ejército.

El criterio primordial de la seguridad ciudadana, junto con la superación de la concepción restrictiva del orden público y por otro lado, la separación meridiana entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen un carácter trascendental en relación con la legitimidad de la institución policial en el actual sistema democrático y la aceptación de los cuerpos policiales por parte del ciudadano.

La policía es, o puede ser, un importante medio de integración o desintegración social, dependiendo de la conducta que observe respecto al ciudadano. Los Cuerpos de Seguridad pueden promover y facilitar la socialización en el sistema político o pueden disminuirla y hacerla peligrar seriamente. Señala en este sentido LÓPEZ GARRIDO que entiende que “una policía formada con criterios y orientaciones autoritarias contribuye a crear un estado de temor en torno al sistema de poder, es decir, una “cultura de sujeción”; una policía con una formación más en consonancia con los valores democráticos dominantes en nuestro sistema constitucional y, sin duda, en el sistema social, es un instrumento adecuado para fomentar una “cultura de participación”¹¹.

Junto a estos dos aspectos fundamentales para establecer el modelo democrático de policía, en la actualidad existe una tercera cuestión de gran importancia pero que a diferencia de las anteriores no se ha solventado, ni es una materia indiscutida en la doctrina, y es la naturaleza militar de la Guardia Civil, que

¹¹ López Garrido, Diego. *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel, 1987, p. 169.

bien por tradición histórica, bien porque la sociedad civil y política del momento no estaba madura para ello, o incluso por ambas razones, se mantuvo tras la aprobación de la Constitución y de la LOFCS.

Acerca de esta opción por mantener la naturaleza militar de la Guardia Civil en lugar de llevar a cabo su transformación en un cuerpo policial civil como el resto de Fuerzas de Seguridad se ha escrito mucho, tanto a favor como en contra, pero en una sociedad democrática consolidada como la actual cada vez resulta más llamativo que un cuerpo con funciones eminentemente civiles y cuyas misiones militares son básicamente residuales no cambie su naturaleza militar por otra más acorde a las funciones ejercidas.

Por tanto, se debe proceder a analizar estos tres elementos para así tener una visión de conjunto que permita a continuación acometer el estudio de los caracteres del actual modelo policial: la distinción entre el concepto clásico de orden público y los más actuales de seguridad ciudadana o seguridad pública, la clara diferenciación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las Fuerzas Armadas y consecuentemente entre las funciones ejercidas por cada uno de ellos, concluyendo con algunas consideraciones relativas a la naturaleza militar de la Guardia Civil y las consecuencias de la misma.

1. La noción de orden público frente los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana

Las expresiones “orden público”, “seguridad ciudadana” o “seguridad pública”, están todas ellas recogidas en la Constitución así como en diversas normas legales y reglamentarias, y son abundantemente utilizadas en lenguaje jurídico-administrativo

y político, en este último caso referidas habitualmente a debates casi siempre candentes en España, como el modelo de organización policial (o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), el aumento de la criminalidad, el terrorismo o la agitación sindical y política¹².

No obstante, pocas veces se hace uso de las mismas con rigor terminológico. La precisión conceptual resulta especialmente interesante desde la perspectiva del momento vivido durante la Transición en relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es unánimemente aceptado en la doctrina que tras la Constitución de 1978 tal y como destaca CHINCHILLA MARÍN “para definir la misión de los cuerpos de policía se ha abandonado el concepto de orden público, que queda sustituido ahora por el de seguridad pública o seguridad ciudadana”¹³.

La indistinta y ambivalente utilización de los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública, produce cierta confusión terminológica que puede dar lugar a una malinterpretación de los términos empleados por la Constitución siendo por tanto necesario dar una significación precisa de la seguridad ciudadana que la concrete y la diferencie de los otros dos conceptos.

La noción “orden público” cuyos orígenes se remontan al Código Napoleónico, tenía como objeto establecer unos límites al ciudadano en su relación con el Estado configurándose como un ambiguo límite jurídico a las libertades que permitió en la historia reciente, esto es, durante el régimen franquista, dar una apariencia de Derecho a la arbitrariedad del poder político. En este sentido se pronuncian la mayoría de autores que han estudiado esta problemática, siendo destacable la opinión de

¹²Izu Beloso, Miguel José. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978». *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58 (1988), p. 1

¹³ Chinchilla Marín, en el prólogo a *Legislación sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1986.

BARCELONA LLOP que manifiesta el carácter peyorativo de este concepto dado el contenido que tradicionalmente le ha sido asignado¹⁴.

En relación al régimen franquista y la utilización de este concepto manifiesta VILLAGÓMEZ CEBRIÁN que “la cláusula de orden público, se convierte en el instrumento jurídico-formal habilitador de las potestades policiales de la Administración Pública. La facilidad de su utilización abría, en todo momento, una puerta prácticamente ilimitada para la actuación arbitraria de la policía de seguridad. En efecto, el orden público se presentaba como un valor absoluto, que se hacía identificar totalmente con el mismo régimen dictatorial. La noción de orden público se vio impregnada de los principios sobre los que se sustentaba el propio sistema político del franquismo: cualquier acción o manifestación, individual o colectiva, contraria al régimen político, era automáticamente calificada como un acto que, al mismo tiempo, perturbaba el orden público”¹⁵.

Como consecuencia de ello se ha abandonado la denominación de «Fuerzas de Orden público» que se daba a los Cuerpos policiales en la época franquista acogiendo la de «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» que recoge el artículo 104 de la Constitución destacando fundamentalmente que no se trata de un simple cambio de denominación puesto que la sustitución conlleva cambios sustanciales en nuestro

¹⁴ "El de orden público, en definitiva, ha sido un concepto que ha servido para casi todo. Pero para casi todo lo que no puede ser de recibo en un Estado Democrático de Derecho. Además, la operatividad del concepto no derivaba solo de su amplitud sino, también, del contexto autoritario y ajeno al reconocimiento verdadero de los derechos y libertades en el que el orden público se insertaba. Teniendo esto en cuenta, fácil es colegir que si el orden público servía para limitar derechos e imponer sanciones, si el orden público era un concepto vago y de contenido impreciso y si los derechos estaban ya de por si extraordinariamente limitados o prácticamente cercenados en muchas ocasiones, la historia reciente del concepto de orden público en nuestro país no sea precisamente ejemplar. Es por ello comprensible que, en la hora de la elaboración de un texto constitucional que pretendía superar la situación precedente, asentar sobre nuevas bases las relaciones entre poderes públicos y ciudadanos y situar los derechos y libertades de estos en el quicio de todo el sistema, la experiencia jugará en contra de la recepción constitucional del concepto de orden público." (Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997, pp. 198-199).

¹⁵ Villagómez Cebrián, Alfonso José. *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*. A Coruña: Xunta de Galicia, 1997, pp. 21-22.

ordenamiento, y por tanto según IGLESIAS MACHADO “no se trata de que el legislador haya buscado una nueva denominación para obviar el concepto tradicional desprestigiado por el franquismo sino de un cambio conceptual de gran alcance, que ha trascendido al ordenamiento jurídico español”¹⁶.

Sobre ello manifiesta DE BARTOLOME CENZANO que “la práctica unanimidad de la doctrina ha saludado el cambio de terminología que ha supuesto el abandono del concepto tradicional de orden público para sustituirlo por el de seguridad ciudadana. Atribuyéndolo al rechazo de una función que históricamente se ha ido cargando de connotaciones represivas. No obstante, la utilización de los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana ha continuado siendo una constante, sobre todo en la jurisprudencia del TC y en la doctrina, que han continuado emparejando el sentido de ambos términos”¹⁷.

Con el inicio del periodo democrático las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se configuran con la misión fundamental de protección de los derechos de los ciudadanos superando la clásica función represiva asignada durante el franquismo para el mantenimiento del supuesto orden público; se produce de este modo un cambio trascendental al pasar a tener como función primordial una actividad prestacional al ciudadano y no de servicio exclusivo al aparato de poder¹⁸.

¹⁶ Iglesias Machado, Salvador. «La evolución del concepto de orden público y del sistema penal a través de las constituciones españolas hasta 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, Madrid: Dykinson. Cuadernos de seguridad y policía, 2011, p. 72.

¹⁷ De Bartolomé Cenzano, José Carlos. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 39.

¹⁸ En este sentido resulta clarificadora la posición de RECASENS cuando establece que “el uso abusivo y autoritario que hizo la dictadura franquista del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada. Por ello el texto constitucional de 1978 excluye el término de orden público en los artículos que hacen referencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y mantiene apenas una referencia residual que lo deja “circunscrito a un mero límite material del ejercicio de los derechos y libertades consagrados en los artículos 16.1 y 21.2 de la CE, y siempre que para ello se cumplan determinados requisitos establecidos por la propia Constitución y especificados en la Ley, que sobre la base del respeto al libre y pacífico ejercicio de estos derechos, se resumen en la ausencia de

El descrédito que sufría el concepto de orden público durante los últimos años del régimen franquista por la carga de arbitrariedad gubernativa que conllevaba y su reiterada utilización como instrumento de represión política tuvo como consecuencia que los constituyentes de 1978 evitasen al máximo aludir al orden público en la vigente Norma Fundamental y será solamente utilizado en relación al derecho de libertad religiosa, ideológica y de culto del artículo 16.1 y al derecho de reunión del artículo 21.2¹⁹ que en ambos casos se encuentran en la Sección 1^a del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, es decir, dentro de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas²⁰.

En este sentido cabe destacar como aprecia correctamente CASTELLS ARTECHE que “la actitud reactiva frente al régimen político anterior, equivalía a mostrar una notoria y justificada animadversión respecto al mismo concepto “orden público” y sus particulares connotaciones que había alcanzado en el franquismo. La Constitución otorgará una posición prevalente a un concepto, “seguridad pública”,

perturbaciones en el orden exterior de la calle o de la tranquilidad material”. (Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier. Colección Políticas de Seguridad, 2007, p. 136).

En idénticos términos se pronuncian otros autores, así, “tras la perversa utilización del orden público en el régimen anterior, al servicio de la intromisión intensa y extensa en la vida de los ciudadanos, el constituyente del 78 se manifestó reacio y temeroso a recurrir a esta noción como límite natural implícito o inmanente al disfrute de los derechos y libertades. Ello explica la evidente parquedad de nuestra Constitución en este campo reducida a dos preceptos (artículo 16.1 y 21.2 CE). (Arnaldo Alcubilla, Enrique. «El orden público y la seguridad ciudadana en la Constitución Española de 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*. Madrid: Dykinson. Cuadernos de seguridad y policía, 2011, p. 223).

¹⁹ Únicamente en dos artículos de la Constitución se menciona el orden público, en el artículo 16.1 que dispone que “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley” y en el artículo 21.2 que establece que “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones sedará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

²⁰ Sobre la distinción entre ambas categorías, véase el trabajo clásico de referencia de Remedio Sánchez Ferriz, *Estudio sobre las libertades*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1989.

concepto limpio de “connotaciones antidemocráticas, aunque el “orden público” presente alguna alusión puntual en la Constitución”²¹.

Cabe reseñar que cuando la Constitución alude al concepto de orden público no lo hace en el sentido utilizado durante la dictadura franquista sino que se ha producido un cambio fundamental dado que ya no aparece como una cláusula general habilitadora de poderes indeterminados a favor de las autoridades administrativas sino como una garantía al ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

Por tanto actualmente la noción de orden público no tiene las mismas connotaciones que las que pudiera tener durante la dictadura pues sin definir la Constitución cual es el contenido específico de dicho concepto viene a referirse a la objetivación de un riesgo material específico y así lo ha entendido también la jurisprudencia de los tribunales al interpretar la inclusión del orden público en la Constitución²².

Por consiguiente, si la Constitución se refiere al orden público en relación al ejercicio pacífico o legal de determinados derechos fundamentales es evidente que no le otorga un contenido amplio sino que lo restringe a concretas situaciones fácticas. Por tanto el orden público según VILLAGÓMEZ CEBRIÁN “queda circunscrito en nuestro ordenamiento constitucional a un mero límite material del ejercicio de los derechos y libertades consagrados en los artículos 16.1 y 21.2 de la CE, y siempre que para ello se cumplan determinados requisitos establecidos por la propia Constitución y especificados en la ley, que sobre la base del respeto al libre y pacífico

²¹ Castells Arteche, José Manuel. *La Policía Autónoma*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 54.

²² La Constitución consagra estos derechos fundamentales sin supeditarlos a la valoración discrecional y al acto habilitante de poder implícito de la Administración, al matizar como única causa de prohibición la que afecta al orden público a través de la objetivación de un riesgo específico (STC 36/1982), puesto que el concepto de orden público ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978 (STC 43/1986), de manera que las actuaciones de la autoridad administrativa en este terreno, no son discretionales, sino regladas en orden a la preservación del orden público o la protección de personas y bienes (STS 30 de octubre de 1990)

ejercicio de estos derechos, se resumen en la ausencia de perturbaciones en el orden exterior de la calle o de la tranquilidad material”²³.

En estos supuestos en que se ha utilizado el concepto orden público en la Constitución se debe de tener en cuenta que aún asignándose al concepto un carácter variable, elástico y flexible y por ende relativo en cuanto ligado a la concepción político-social del momento, no puede entenderse, tal y como concibe ARNALDO ALCUBILLA, sino como el “núcleo de lo indispensable para el mantenimiento del buen orden y funcionamiento de la comunidad, a lo que esta configure como el básico ser y sentir colectivo, sin desfiguraciones ni reinterpretaciones al calor de grupos o fracciones dominantes en un momento dado”²⁴. En términos similares se pronuncia PAREJO ALONSO cuando manifiesta que “el orden público alude más bien a los comportamientos que, aún no estando reglados, son considerados por la conciencia colectiva como presupuesto mínimo indispensable para la convivencia ordenada”²⁵.

Y como afirma MARTÍN RETORTILLO “la doctrina es unánime en considerar que la Constitución ha colocado intencionadamente, en lugar del orden público, referido al papel de los cuerpos de policía, el concepto de seguridad pública o seguridad ciudadana. El artículo 104 encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

Desde este fundamento y corroborando la cuestión, el hecho de que en este artículo 104 CE no se encuentre ninguna referencia a la noción de orden público y en su lugar se incluya la seguridad ciudadana tiene la finalidad como mantiene DE

²³ Villagómez Cebrián, Alfonso José. *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*, cit., p. 139.

²⁴ Arnaldo Alcubilla, Enrique. «El orden público y la seguridad ciudadana en la Constitución Española de 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, cit., p. 224.

²⁵ Parejo Alfonso, Luciano. *Seguridad pública y Policía Administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, p. 77.

BARTOLOME CENZANO de “alejarse de un concepto tan emblemático del régimen político anterior, que equivalía a la idea del mantenimiento del orden autoritario, aunque ello supusiera el sacrificio, tras la invocación de aquel concepto, de los más variados derechos y libertades”²⁶.

Asimismo la Constitución en su artículo 149.1.29^a atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”. El sentido de este cambio se basa en la voluntad efectiva del poder constituyente en el momento de elaboración de la Carta Magna de romper con unos lazos vinculados con el autoritarismo del régimen franquista encarnado en la normativa preconstitucional. Y esta voluntad se plasma en primera instancia en el cambio de la denominación de “orden público”, que se plasmaba entre otras normas en la Ley Orgánica del Estado.

Bajo los valores del Estado social y democrático de Derecho el orden público ya no puede contemplarse desde una óptica autoritaria interesada en mantener una apariencia externa de paz social sin reparar en los medios utilizados para conseguirla. Por el contrario, el clima de seguridad tiene que estar basado, primordialmente, en el respeto de los derechos ciudadanos, lo que implica la coexistencia de los imperativos de defensa del cuerpo social con las aspiraciones del individuo a la libertad²⁷.

Se pasa de esta manera del concepto de orden público que pone el acento en la intervención represiva del Estado sobre el conjunto social a un nuevo concepto, el de seguridad ciudadana en el que la policía se configura como garante del ciudadano en el ejercicio de los derechos y libertades pero también al mismo tiempo como garante del conjunto social frente a las extralimitaciones de los ciudadanos, en

²⁶ De Bartolomé Cenzano, José Carlos. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*, cit., p. 296.

²⁷ Delgado Aguado, Julián. «El orden público: proceso evolutivo». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011, pp. 35-36.

ocasiones en un difícil equilibrio. En este sentido destaca el concepto de seguridad pública que formula PAREJO ALONSO que entiende que alude a “la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano; actividad que carece de contenido homogéneo e incluye, así, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del complejo bien jurídico a que se refiere, la tranquilidad y el orden ciudadanos y, en su contexto, la protección de personas y bienes”²⁸.

Para concluir en relación al concepto de orden público resulta muy significativa la aseveración de CRESPO HELLÍN que entiende que “se ha sustituido este concepto por el de “seguridad”, con la expresa voluntad de romper con la tradición marcial que se podría heredar a través de la asunción de ese concepto tan manido. El nuevo concepto de seguridad parte, pues, de este presupuesto histórico y solo pueden entenderse sobre la base de una efectiva protección de los derechos y libertades fundamentales. No es posible entonces que las “Fuerzas de Orden Público”, ahora transformadas en “Cuerpos y Fuerzas de Seguridad” (según el artículo 104 de la Constitución), mantengan el mismo modelo estructural. El cambio de denominación no es baladí. La voluntad del legislador, al operar esta transformación, es la de que la nueva institución policial sea la antítesis de lo que ha significado como Fuerzas de Orden público en nuestra historia. El cambio de modelo policial es, pues, un imperativo constitucional”²⁹.

Examinada la motivación del cambio conceptual y terminológico respecto a las funciones de los cuerpos policiales y, consecuentemente el cambio de denominación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se debe abordar el contenido de las

²⁸ Parejo Alfonso, Luciano. *Seguridad pública y Policía Administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*, cit., p. 65.

²⁹ Crespo Hellín, Félix. *Problemática de la nueva regulación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Valencia: Universitat de València, 1992, pp. 68-69.

expresiones “seguridad ciudadana” y “seguridad pública” para averiguar si se trata de dos términos que son sinónimos y por tanto de uso indistinto o si, por el contrario, a pesar de ser similares, presentan connotaciones particulares que los dotan de cierta individualidad.

En este sentido, entiende RECASENS que “en el contexto español se puede argumentar, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial, la existencia de una diferencia entre seguridad pública y seguridad ciudadana”³⁰, de modo que no puede confundirse en rigor el contenido de ambos conceptos puesto que como manifiesta GIL SACRISTÁN “el uso de la seguridad ciudadana como sinónimo de la seguridad pública e incluso como de orden público, no parece correcto, pues tienen evidentes matices que los diferencian a ambos, por lo que deben considerarse complementarios, de hecho la seguridad pública no acaba con la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por ello deben cuestionarse ambas acepciones, así como la validez de la utilización indistinta de ambos términos”³¹.

Se debe destacar en primer lugar que la Constitución emplea refiriéndose a la actividad de los cuerpos de policía las expresiones seguridad ciudadana y seguridad pública respectivamente en los artículos 104 y 149³². Podría destacarse *a priori* una diferencia de matiz, ya que seguridad “ciudadana” parece aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos —el derecho a la seguridad del art. 17.1 de la Constitución—, evitando esa idea más abstracta que a veces tiene lo “público”. En ocasiones, otras veces, en el lenguaje coloquial o periodístico, se suele utilizar la

³⁰ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 132.

³¹ Gil Sacristán, Estanislao. «La seguridad pública y sus diversas acepciones». *Revista de Documentación del Ministerio del Interior* (Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior), nº 23 (2000), p. 32.

³² El artículo 104 de la Constitución atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Por su parte al artículo 149.1.29^a al distribuir las competencias entre el Estado y las CCAA, establece que el Estado tiene entre otras funciones con carácter exclusivo la “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

expresión “seguridad ciudadana” con un sentido restringido refiriéndose a la lucha contra la delincuencia, de modo que la “inseguridad ciudadana” se identifica con la sensación de inseguridad o temor que sienten los ciudadanos ante el incremento de la criminalidad.

No obstante, buscando la mayor precisión terminológica posible, FERNÁNDEZ SEGADO entiende que “el concepto de seguridad ciudadana se configura como la protección de personas y bienes que corresponde a las fuerzas policiales en su ámbito propio de actuación, esto es, frente a acciones violentas, agresiones o situaciones de peligro en general, mientras que la seguridad pública sería un concepto más amplio y omnicomprensivo no solo de la seguridad ciudadana en los términos mentados sino también del orden público entendido no como la concepción clásica durante la etapa franquista sino como ámbito de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades”³³.

De esta manera la seguridad ciudadana quedará inmersa de lleno en el ámbito competencial de las FCS dado que implica la protección de personas y bienes ante actuaciones ilegítimas, mientras que la seguridad pública al ser un concepto más amplio incorpora actuaciones que no necesariamente entran en el ámbito de sus funciones como la protección civil, aunque no pueda desvincularse de la actividad policial. Con ello se disocia la seguridad pública de las funciones constitucionales de la policía siendo el ámbito material de la seguridad pública más amplio que las funciones policiales y absorbiendo el concepto de seguridad ciudadana, que por otra parte, queda plenamente inmerso en dichas funciones policiales.

Resulta clarificadora la posición de GIL SACRISTAN para quien “el término seguridad pública debe entenderse como la actividad de la Administración que supera

³³ Fernández Segado, Francisco. «Las misiones constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Tomo III, Madrid. Universidad Complutense: Instituto de investigaciones jurídicas, 2000, pp. 2104-2105.

la estricta y encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De esta forma, poniendo en contacto ambos conceptos, el de seguridad ciudadana y el de seguridad pública es posible afirmar que la seguridad ciudadana comprende el campo de acción reservado a la policía de seguridad y la seguridad pública abarca tanto la seguridad ciudadana como el orden público entendido en términos democráticos”³⁴.

Las Fuerzas de Seguridad participarán normalmente en la ejecución de las medidas que se adopten en garantía de la seguridad pública pero no todas ellas van a requerir siempre de la intervención policial o no van a requerirla exclusivamente. Desde el punto de vista conceptual entiende BARCELONA LLOP que “la diferencia se encuentra aquí, si bien, prácticamente todas las acciones policiales subsumibles teleológicamente en alguno de los conceptos del artículo 104.1 lo harán también en el de seguridad pública, que es, por cierto, el que aparece, y con reiteración, en el artículo 1 LOFCS”^{35 36}.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que la seguridad pública se concibe como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, por tanto, engloba un conjunto variado y plural de actuaciones distintas en cuanto a su naturaleza y contenido aunque orientadas a una misma finalidad de protección de la seguridad ciudadana. Así, por relevantes que sean las actuaciones policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública siendo una parte más de la misma que incluye también la

³⁴ Gil Sacristán, Estanislao. «La seguridad pública y sus diversas acepciones», cit., p. 31.

³⁵ Barcelona Llop, Javier. «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, sept-dic 1996, p. 105.

³⁶ El artículo 1 LOFCS preceptúa en cuatro apartados que “la Seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

organización y actividad de la Administración tendente a proteger a personas, bienes y al mantenimiento del orden ciudadano³⁷.

Por ello, la seguridad ciudadana, solo implica el contenido parcial de la noción más general de seguridad pública de la que es una manifestación –quizá la más importante-, pero que al fin y al cabo se sitúa, junto con otros elementos, para configurar la idea comprensiva de seguridad pública³⁸. En este sentido manifiesta RIDAURA MARTÍNEZ que "la seguridad pública es un concepto amplio que abarca no solo la seguridad en la calle, sino que incluye peligros o amenazas contra el medio ambiente, o la salud pública; mientras que la noción de seguridad ciudadana que utiliza el artículo 104 CE abarca las medidas de actuación policial, tanto de prevención como de reparación, que tienen como finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales"³⁹.

Puede, pues, afirmarse que en síntesis, seguridad pública y seguridad ciudadana, no pueden ser usadas en sentido estricto como sinónimos —aunque en ocasiones lo son— puesto que la primera noción supera y engloba a la segunda dado que incorpora elementos de seguridad colectiva en el ámbito del Estado no necesariamente relacionados con la delincuencia.

No obstante esta opinión, si bien mayoritaria no es unánime, y en este sentido manifiesta GÓMEZ PÉREZ que "ambas expresiones vienen a ser sinónimas. La Constitución utiliza ambas en los artículos 104 y 149 con el mismo sentido refiriéndose a la actividad de los miembros de los cuerpos de policía. Únicamente hay una pequeñísima diferencia de matiz, ya que seguridad ciudadana parece aludir más

³⁷ Y en este sentido se han pronunciado múltiples sentencias del Tribunal Constitucional, pudiendo a estos efectos destacar la STC 148/2000, de 1 de junio o la STC 235/2001, de 13 de diciembre.

³⁸ Villagómez Cebrián, Alfonso José. *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*, cit., p. 151.

³⁹ Ridaura Martínez, María Josefa. «La seguridad ciudadana como función del Estado». *Estudios de Deusto* (Publicaciones de la Universidad de Deusto), 2014, pp. 18-19.

directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos. En ocasiones, en el lenguaje coloquial o periodístico se suele utilizar la expresión seguridad ciudadana con un sentido restringido, refiriéndose a lucha contra la delincuencia. Sin embargo, no podemos hacer distinciones hablando en un sentido técnico, y se deben utilizar como expresiones sinónimas, tal y como aparecen en la Constitución”⁴⁰.

Por el contrario, a decir de RECASENS “los términos precisos en que pueden delimitarse ambas nociones son nítidos y diferenciados de modo que el concepto de seguridad pública viene ligado a la persistencia de las condiciones del Estado Social y sus posibles avatares. El mantenimiento de dichas condiciones se considera necesario, y se atribuye a las instancias públicas la competencia para establecerlo, preservarlo y restaurarlo. Se trata de un concepto integral, que incorpora diversos ámbitos de la seguridad como pueden ser la seguridad ciudadana, la protección civil, la seguridad vial, la cobertura del auxilio en casos de catástrofe, aspectos sanitarios epidemiológicos, etc. En cambio, el concepto de seguridad ciudadana, visto como una parte concreta de la seguridad pública, se puede definir como la garantía consistente en la prevención, protección o en su caso reparación, de la integridad y el legítimo disfrute y posesión de sus bienes por parte de los ciudadanos, como realización efectiva del ejercicio de los derechos y libertades”⁴¹.

2. La relación Policía-Ejército. La ruptura y disociación entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

⁴⁰ Gómez Pérez, Francisco. «El papel de las Policías Locales en la sociedad urbana y en la calidad de vida». En *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, coords. Iglesias Machado, Salvador y Delgado Aguado, Julián. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011, pp. 20-21.

⁴¹ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 135.

Aunque la Constitución se aprobó como una norma de consenso en la que se intentó integrar a todos los sectores sociales y políticos es digno de resaltar que supuso una ruptura clara con el sistema policial establecido hasta la llegada de la democracia. Un aspecto fundamental en la configuración de las FCS en el nuevo modelo fue la separación entre las mismas y las FFAA lo que se plasma claramente en la regulación de ambas instituciones en títulos diferentes de la Carta Magna.

Para explicar mejor esta afirmación hay que remitirse como contrapunto al contenido de la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero 1967, la cual en su Título VI relativo a Las Fuerzas Armadas establece en el artículo 37 que “las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”.

Puede afirmarse que la Constitución supuso un cambio profundo y radical en relación al sistema anterior al dar lugar un modelo policial claramente disociado del régimen y competencias de las FFAA. Por tanto la ubicación sistemática de ambas instituciones en diferente sede (artículos 8 y 104 CE) no es algo aleatorio ni obedece tan solo a criterios sistemáticos sino que, como advierte BARCELONA LLOP “[...] revela la intención decidida de separar, desde el texto constitucional mismo, una y otra especie de manifestaciones del poder público, asignando a cada una de ellas un espacio de actuación propio e independiente del de la otra, desterrando las interconexiones y rompiendo, así, con una tradición secular asentada”⁴².

Debe pues entenderse, en palabras de FÉLIX CRESPO, que “un punto esencial para conseguir la integración de las FCS en la sociedad democrática es el de la desvinculación de la policía respecto a las FFAA. Con ello se pretende decir que es indispensable para una sociedad democrática el disponer de una policía

⁴² Barcelona Llop, Javier. *El régimen jurídico de la Policía de Seguridad*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988, p. 76.

desmilitarizada, y, al mismo tiempo, la desmilitarización se convierte en una de las reivindicaciones clave para conseguir la democratización de la policía”⁴³.

Por un lado, las Fuerzas Armadas se regulan en el artículo 8, dentro del Título Preliminar de la Constitución, el cual establece en su apartado 1 que “las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”. Continúa diciendo el apartado 2 que “una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución”.

Por su parte, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regulan en el artículo 104 encuadrado en el Título IV dedicado al Gobierno y la Administración, con lo que se enfatiza claramente que estas últimas actúan bajo la dependencia del Gobierno y manifiestamente desvinculadas del Ejército. Dispone el artículo 104.1 que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” y el apartado 2 remite a una Ley Orgánica que “determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Con esta disociación sistemática de las normas reguladoras de ambas instituciones se produce un distinción definitiva entre ambas excluyendo de las FFAA al resto de cuerpos con los que habían estado vinculadas, diferenciando claramente las funciones de ambos, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España y defender su integridad territorial en el caso de las FFAA y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en el caso de las FCS.

⁴³ Crespo Hellín, Félix. «El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En *Diez años de régimen constitucional*, Enrique Álvarez Conde (ed.), Valencia. Universitat de Valencia: Tecnos, 1989, p. 434.

Un hecho que viene a reforzar esta separación neta entre ambas instituciones, además de la diferente ubicación sistemática en la Constitución es que tanto la defensa del Estado como las FFAA se configuran como funciones exclusivas e indelegables del Estado mientras que las competencias en materia policial admiten un amplio grado de descentralización tanto hacia las CCAA como hacia las Entidades Locales.

Que estas instituciones se conformen como organismos distintos y con funciones específicas implica según BARCELONA LLOP “una clara voluntad de ruptura respecto a la situación anterior y un neto deslinde orgánico y funcional entre Ejércitos y policía. Los primeros se organizan extramuros de las Fuerzas de Seguridad y asumen constitucionalmente funciones que no son las de las segundas; a su vez, éstas aparecen como una organización diferenciada y con cometidos propios que, por eso mismo, queda sometida a un régimen jurídico propio”⁴⁴.

Con esta distinción nuestro país se integró de lleno en el ámbito constitucional europeo siguiendo la línea del derecho comparado de su entorno, y de este modo “se producirá una distinción clara entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad: una faceta será la defensa armada del conjunto de la nación y de la integridad del Estado, y otra será la defensa de las libertades públicas y derechos fundamentales. Con ello se pretende que el orden público, o la seguridad ciudadana, no esté militarizado, es decir, que esté a cargo de unos cuerpos que tienen una disciplina especial, con un sentido de la jerarquía más acusado si se quiere que en otros sectores de la Administración Pública, pero que está perfectamente separado de lo que es el ámbito de las Fuerzas Armadas”⁴⁵.

⁴⁴ Barcelona Llop, Javier. «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», cit., p. 83.

⁴⁵ Juan Ferrando Badía. Prólogo a Crespo Hellín, Félix. 1992. *Problemática de la nueva regulación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, cit., p. 12.

La intención del constituyente en la regulación de ambas instituciones de manera diferenciada fue dar un verdadero salto cualitativo en la regulación de una y otra decantándose hacia las concepciones del Derecho Comparado y los principios del constitucionalismo europeo avanzando hacia una desmilitarización de lo policial. La opción constitucional de regular ambas figuras en sedes diferentes supone romper con la tradición militar de las Fuerzas de Seguridad, anteriormente de orden público, y determina el deslinde entre ambas tanto a nivel orgánico como funcional con la asignación de misiones diferentes a cada una de ellas.

A estos efectos entiende acertadamente RIDAURA MARTINEZ que “la inclusión de las FCS en el Título IV confirma su naturaleza civil; diferenciándose de las FFAA —constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire—, que están reguladas en su Título Preliminar siendo su naturaleza militar. Además, su diferencia también es funcional, puesto que la misión constitucionalmente atribuida al Ejercito es garantizar la soberanía e independencia de España, y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional; mientras que la de las FCS es la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”⁴⁶.

A nivel orgánico, las FFAA se configuran como Administración militar del Estado bajo la dependencia del Gobierno (artículo 97.1) mientras que las FCS son Administración civil y según el criterio territorial pueden depender de la administración estatal, autonómica o local.

Por su parte a nivel funcional hay una clara diferenciación de sus competencias puesto que como afirma CRESPO HELLÍN “la Constitución no se ha limitado a hacer una separación tajante entre ambas organizaciones, Policía y Ejército, sino que la ha extendido a una diferenciación clara de funciones, con una separación sustancial por

⁴⁶ Ridaura Martínez, María Josefa. «La seguridad ciudadana como función del Estado», cit., p. 337.

razón de los fines que unas y otras persiguen”⁴⁷. Mientras que las FFAA tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (artículo 8), las FCS tienen como objetivo proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (artículo 104).

Semejante opción constitucional acarrea implicaciones muy notables. Una primera de orden, pudiera decirse, estructural. Se trata de la apuesta decidida por romper la secular tradición militarista y militarizada que ha venido empañando todo lo relativo al mantenimiento de la seguridad pública desde los inicios mismos de nuestro constitucionalismo. Es cierto que con ello no se resuelven todos los problemas, que los hábitos arraigados no cambian de un día para otro. Pero la decisión constitucional revela una tendencia decidida hacia la desmilitarización de lo policial⁴⁸.

La desmilitarización total de los cuerpos policiales se presentó como necesaria para un modelo de policía moderno y acorde con los principios establecidos en el marco de los Estados constitucionales europeos, donde estos cuerpos se configuran como un servicio público y de calidad al ciudadano y con funciones propias relativas a la seguridad ciudadana claramente separables de los cometidos propios del Ejército de cualquier Estado.

No obstante y como aspecto negativo del sistema establecido por el legislador constituyente persiste todavía la configuración de la Guardia Civil como instituto armado de naturaleza militar pese a no formar parte de las FFAA, sino de los cuerpos de seguridad. Esta cuestión, cuanto menos criticable hoy en día, sigue siendo objeto

⁴⁷Crespo Hellín, Félix. *Aspectos constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*. Valencia: Universitat de València, 1988, p. 370.

⁴⁸ Barcelona Llop, Javier. «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones». *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991, p. 12.

de discusión por entenderse mayoritariamente que carece de toda lógica este régimen específico para un cuerpo policial que en todo lo demás anda parejo con el resto.

En definitiva, esta regulación que distingue a las FFAA de las FCS supone equiparar a los agentes policiales con el resto de funcionarios de la Administración Civil, en la medida en que la policía se encuadra en la estructura de la Administración pública, obviamente con las particularidades que las connotaciones derivadas del ejercicio de sus funciones puedan conllevar.

Citando al profesor CRESPO HELLÍN la LOFCS viene a “desmilitarizar las FCS, equiparándolas al resto de los sectores que integran la Administración civil, sin perjuicio de las peculiaridades de la misión que estos funcionarios realizan. La Ley atribuye, por eso, importantes competencias a la Dirección de la Seguridad del Estado, de la que dependen las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. Con ello se pretende asumir “la idea de que sobre las organizaciones y cuerpos policiales existe una cúpula civil, una cúpula que emana del poder político, que a su vez emana del poder soberano del pueblo, y que esta cúpula es la que dirige toda la política policial, toda la política de seguridad”⁴⁹.

3. La naturaleza militar de la Guardia Civil

En los puntos anteriores se han analizado dos cuestiones fundamentales para la configuración de un modelo policial congruente con los fundamentos democráticos del Estado constitucional surgido en 1978. La Transición implicó la refundación del

⁴⁹ Crespo Hellín, Félix. «El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En *Diez años de régimen constitucional*, cit., p. 422. (Reflexión extraída del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 259, de 10 de diciembre de 1985, p. 11.730)

conjunto de instituciones del Estado y en materia policial supuso la eliminación del carácter autoritario y de servicio al poder que había caracterizado la función de los cuerpos policiales durante la dictadura franquista para evolucionar hacia todo lo contrario, esto es, hacia un instrumento de defensa de las libertades y derechos de los ciudadanos.

En consonancia con esta voluntad del constituyente se produjeron transformaciones fundamentales en el modelo policial. A la primera de ellas, la sustitución del arcaico concepto de orden público por los más democráticos de seguridad pública y seguridad ciudadana ya se ha hecho referencia. El orden público implicaba el sometimiento de las fuerzas policiales al poder político para así utilizarlas como medio de coacción frente al ciudadano. Frente a ello la seguridad ciudadana y/o seguridad pública implican justamente lo contrario, es decir, convertir a las instituciones policiales en un medio de garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El segundo elemento fundamental del cambio en la configuración del modelo policial fue la separación efectiva de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mediante la regulación de las mismas en sede diferente de la Constitución y la asignación de un catálogo de funciones nítidamente diferenciado.

Llegados a este punto debe cuestionarse el sentido que tiene atribuir a la Guardia Civil una naturaleza militar cuando sus funciones con carácter general no difieren de las ejercidas por el resto de fuerzas policiales tanto estatales como autonómicas y locales singularmente por la Policía Nacional con la que se distingue básicamente en su ámbito de actuación por un criterio de carácter territorial.

En este sentido expresa CRESPO HELLÍN que “mantener un cuerpo de seguridad con disciplina militar y estructura militarizada y, además, sujeto a una doble dependencia (Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa) es una nota disonante

que se compadece mal con la nítida distinción entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad que la propia Constitución ha efectuado”⁵⁰.

¿Qué motivo más allá del puramente histórico⁵¹ o la evolución del estado de cosas en nuestro país puede justificar atribuir una naturaleza militar a un cuerpo que en esencia tiene las mismas funciones que el resto de cuerpos policiales? ¿Cuál puede ser el razonamiento jurídico que justifique no homogeneizar la naturaleza de todos los cuerpos policiales, todos ellos civiles excepto la Guardia Civil? ¿Es necesaria una estructura militar para el desempeño de una función de carácter civil?⁵²

La carencia de base funcional explicativa de la actual configuración de la Guardia Civil como cuerpo militar es notoria. Si bien es cierto que la dependencia respecto al Ministerio de Defensa solo tiene lugar en tiempo de paz, no es menos cierto que cuando desempeña funciones militares —lo que podría ser un argumento de peso a la hora de precisar legalmente la naturaleza jurídica de la Guardia Civil— se trata de actuaciones numéricamente escasas y de poca entidad⁵³.

⁵⁰Crespo Hellín, Félix. Problemática competencial de los Cuerpos Policiales: una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana. *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, Vol. 2, Valencia: Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, 2000, p. 1083.

⁵¹Sobre esta cuestión resalta Barcelona Llop que “en la Constitución resta solventar, a modo de reliquia histórica, la cuestión de la naturaleza militar de la Guardia Civil, cuestión que debe resolverse dado el importante peso específico de la Benemérita en el mantenimiento de la seguridad. Si la función policial es esencialmente administrativa y civil, no se comprende muy bien la persistencia en mantener un cuerpo castrense en el seno del conjunto de los encargados de la misma” (*El régimen jurídico de la Policía de Seguridad*, cit., p. 78).

⁵²En aquellas democracias que mantienen cuerpos policiales de naturaleza militar, el debate acerca de su persistencia suele ser recurrente. Desde ciertos puntos de vista, la condición militar se asocia a una cultura profesional que no se tiene por la más adecuada para el desempeño de las funciones policiales, que muchas veces se traducen en tareas de composición y mediación social y otras tantas en cometidos que requieren una formación especializada que poco tiene que ver con la propia de los militares; además, se aduce que los policías de estatuto militar están sometidos a una regulación bastante más severa de sus derechos individuales que la aplicable a sus colegas de estatuto civil. En el flanco opuesto militan argumentos de eficacia, y no frecuentemente de arraigo histórico. (Barcelona Llop, Javier. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Fundación Alternativas, 2006, p. 12).

⁵³Barcelona Llop, Javier, *Policía y Constitución*, cit., p. 55

Abundando en esta posición, que por otro lado es prácticamente unánime en la doctrina⁵⁴, se debe destacar que la LOFCS establece en el artículo 9 además de la dualidad de los cuerpos estatales (Policía Nacional y Guardia Civil), la naturaleza militar de la Guardia Civil y su doble dependencia, del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones que determina la ley y del Ministerio de Defensa cuando realice funciones de carácter militar⁵⁵.

Pero la LOFCS no va más allá a la hora de detallar o justificar esta naturaleza militar de la Guardia Civil puesto que, con carácter general, distribuye las funciones entre la Policía Nacional y la Guardia Civil en atención a un criterio de orden territorial y cuando establece criterios específicos de actuación estos son eminentemente policiales y no militares y encajan plenamente en el sentido del artículo 104 de la Constitución.

Intervenir en determinados conflictos armados o en catástrofes naturales o sociales con actuaciones netamente humanitarias no son motivos suficientes para atribuirles carácter militar. Frente a cuerpos policiales extranjeros de naturaleza militar, como la Gendarmería o los Carabineros, que asumen en tiempo de paz importantes funciones militares, no sucede lo mismo con la Guardia Civil siendo el contraste con estos cuerpos evidente. Tal vez sería lógico en caso de seguir manteniendo este carácter hacerlo con todas sus consecuencias, esto es, atribuirle funciones propiamente de carácter militar para poder afirmar efectivamente que es un

⁵⁴ Solo por citar algún ejemplo significativo puede hacerse referencia a la obra de Barcelona Llop, Javier. «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones». *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991.

⁵⁵ Dispone el artículo 9 que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.

b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.

cuerpo con funciones de este tipo pero si no es así parece procedente suprimir esta naturaleza militar por no ser la misma coherente con la realidad efectiva del cuerpo de la Guardia Civil⁵⁶ ⁵⁷.

Sin embargo cuestionar la justificación de la naturaleza militar de la Guardia Civil no supone afirmar su inconstitucionalidad puesto que esta configuración jurídica no es contraria a la Constitución siendo la consecuencia de “una opción entre otras posibles, dejada por el constituyente a la libre disponibilidad del legislador posconstitucional” (STC 194/1989)⁵⁸. Se trata por tanto de una decisión política legítima del poder legislativo como poder constituido que de la misma manera podía haber decidido en sentido contrario. No obstante, esto no es óbice para que el

⁵⁶ La gendarmería es un cuerpo militarizado que cumple las funciones de policía o, en sus orígenes, como cuerpo de seguridad en las pequeñas poblaciones. Etimológicamente deriva de la palabra francesa *gendarmerie*, que a su vez viene de la expresión en francés antiguo *gens d'armes* (gente de armas o armados). Entre sus roles están labores de paz, crisis, administrativas, judiciales y de Ejército, en casos de guerra interior o exterior.

El Arma de Carabineros (en italiano: *Arma dei Carabinieri*), anteriormente denominado Cuerpo de Carabineros es un organismo de seguridad del Estado italiano. En su rol militar, también tiene jurisdicción sobre los miembros de las Fuerzas armadas como policía militar. El Arma de Carabineros también es una de las cuatro fuerzas armadas de Italia. El término Fuerzas Armadas de Italia se refiere a la totalidad de fuerzas militares, compuestas por el Ejército Italiano (*Esercito Italiano*), la Marina de guerra (*Marina Militare*), la Fuerza aérea (*Aeronautica Militare*) y los Carabineros (*Arma dei Carabinieri*). En Italia también hay otra fuerza militar llamada *Guardia di Finanza*, que es un cuerpo militar y de policía.

⁵⁷ En este sentido afirma BARCELONA LLOP que “en Europa occidental existen cuerpos policiales de naturaleza militar en varios Estados, además de en España. Nuestro país forma parte del grupo de los que, por una razón o por otra, y en algún momento de su historia, decidieron crear un cuerpo de seguridad de carácter militar más o menos inspirado en la *Gendarmerie* francesa y que lo conservan todavía hoy. La peculiaridad hispánica radica en que la Guardia Civil no tiene atribuidas funciones militares, a diferencia de lo que sucede con los cuerpos homologables presentes en otros sistemas policiales. Esta circunstancia dificulta la comprensión de las razones que llevan al legislador a mantener su consideración de “instituto armado de naturaleza militar”, y está en la base de algunas de las críticas que pueden hacerse a la vigente caracterización legal del Cuerpo. De ahí que si se opta por mantenerla, sea conveniente asignar a la Guardia Civil cometidos militares precisos, que debieran ser permanentes y generales.

⁵⁸ Sobre la constitucionalidad de la naturaleza militar de la Guardia Civil puede destacarse la STC 194/1989 que se pronunció confirmando el carácter militar de la Guardia Civil siendo destacable la existencia de un voto particular discrepante de dos magistrados que se pronunciaron en sentido contrario al resto del tribunal. La tesis del Tribunal para pronunciarse a favor de la naturaleza militar de la Guardia Civil se basa en que es una opción constitucionalmente posible, y, por tanto plenamente constitucional.

legislador actual pueda cambiar esta situación y homologar la naturaleza de la Guardia Civil con la del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por tanto si bien el debate acerca de la naturaleza militar de la Guardia Civil no pasa por la negación de su constitucionalidad, —el debate está formalmente agotado al haber descartado el Tribunal Constitucional su inconstitucionalidad—, sí procede desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial e incluso desde el punto de vista social analizar si es necesario o no configurar a la Guardia Civil como un cuerpo de carácter civil y si le deben ser aplicadas las mismas normas que al resto de cuerpos policiales. Igualmente cabe destacar que si la naturaleza de una institución se establece en atención a las funciones ejercitadas, a la Guardia Civil le corresponde dicha naturaleza civil puesto que de este carácter son la gran mayoría de las actuaciones que le están encomendadas. Lo que se discute no es, pues, su constitucionalidad, sino su oportunidad y pertinencia.

A este respecto afirma VALRIBERAS SANZ que “si examinamos las competencias que la LOFCS atribuye a la Guardia Civil observamos que las mismas no encajan en el desempeño de las misiones reservadas al Ejército por el artículo 8 de la Constitución y las “misiones militares” atribuidas como las relacionadas con la custodia y protección de centros de interés militar o apoyo a la justicia son funciones que pueden ser desempeñadas por cualquier otro cuerpo de seguridad ya que no son misiones militares por lo que no cabe deducir la naturaleza militar de las mismas⁵⁹.

Siguiendo a LÓPEZ GARRIDO “la cuestión central en la Guardia Civil es la de su carácter militar, hasta el punto de hacer parecer que la reforma democrática de las FCS pasa necesariamente por su desmilitarización y por su dependencia exclusiva del Ministerio del Interior. Es una cuestión que ha venido dilatándose reiteradamente

⁵⁹ Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Ministerio del Interior, 1999, p. 175.

a lo largo de la dilatada historia de la Guardia Civil, especialmente en los momentos de auge progresista”⁶⁰.

Desde estos argumentos la conclusión lógica sería propugnar la desmilitarización del cuerpo de la Guardia Civil pero lo cierto es que se trata de una reforma difícilmente realizable a medio plazo por ser necesario un amplio consenso social, político y del propio cuerpo para llevarlo a cabo⁶¹. Que la situación actual no sea inconstitucional no significa que esté justificada desde el momento en que la existencia de un cuerpo de naturaleza militar sin funciones militares no es racionalmente sostenible, y en caso de querer mantenerlo lo lógico sería extraer consecuencias prácticas efectivas de ese carácter militar. Se puede concluir, por tanto, que se trata de una decisión pendiente del legislador que se ha ido aplazando en el tiempo desde el inicio de la democracia.

C. El marco normativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España

1. Introducción

⁶⁰ López Garrido, Diego. *El aparato policial en España*, cit., p. 14.

⁶¹ Aunque entre los agentes de la Guardia Civil pueda ser ampliamente mayoritaria la posición favorable a la supresión de su carácter militar por las consecuencias (disciplinarias, sindicales, etc.), que el sometimiento a un régimen castrense conlleva, no parece ser este el sentir general de los mandos del propio cuerpo como demuestra la página web de la Guardia Civil en la cual se ensalza claramente esta naturaleza militar del cuerpo al afirmar que “el carácter militar forma parte de la esencia de la Guardia Civil, y éste no hace sino acrecentar y ampliar la eficacia de la misma como policía integral al servicio de los ciudadanos, una policía moderna y actual sin alejarse de su naturaleza castrense implícita desde su creación, sin olvidar unos valores que la han distinguido a lo largo de su historia.” [En <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/idxcorporativa/naturalezami/index.html>], (último acceso: 14 de octubre de 2015).

La transformación de las instituciones policiales en el marco del tránsito de la dictadura franquista al régimen democrático se produjo al evolucionar los cuerpos policiales de control y represión del sistema anterior hacia medios de salvaguarda y garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Esta transformación obviamente se produjo en el contexto más general de un proceso evolutivo de carácter sociopolítico que hizo surgir la necesidad de este cambio así como de las correlativas reformas legales que lo hicieran posible, todo ello de forma gradual y paulatina en el seno de las instituciones afectadas. Debe destacarse que desde la promulgación de la Constitución existía en el seno de las FCS la conciencia de ser un elemento imprescindible en el proceso de reestructuración del Estado que pasaba de manera indefectible por una evolución propia.

La reforma policial era pues, constitucional y fácticamente, una necesidad de nuestra democracia. De poco sirve formular un sistema representativo de gobierno y un reconocimiento amplio de derechos si no se procede a actuar en profundidad sobre el aspecto organizativo del aparato encargado de velar por el ejercicio de esos derechos⁶².

Ahora bien a este proceso evolutivo se le añadió un plus de dificultad sobrevenida a consecuencia de la transformación simultánea de un Estado centralista en un Estado territorialmente descentralizado en la variante que doctrinal y jurisprudencialmente se ha venido a denominar Estado Autonómico o Estado de las Autonomías lo que necesariamente debía condicionar el sistema a establecer no solo desde la perspectiva competencial sino también desde un ámbito general.

⁶² Domínguez Berrueta de Juan, Miguel y otros. *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*. Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 326.

Es decir, se debía proceder a democratizar a los cuerpos de carácter estatal del momento, la Policía y la Guardia Civil, pero además de ello, el desarrollo autonómico pronto daría lugar a la reivindicación de las Policías Autonómicas, con distintos criterios competenciales o de actuación. A este complejo panorama debía añadirse la problemática del encaje en el sistema de unos cuerpos de Policía Local eminentemente no profesionalizados y con escaso desarrollo como cuerpo de seguridad.

El análisis del cambio profundo llevado a cabo desde el momento político previo a la Constitución caracterizado por la existencia de dos grandes cuerpos estatales, la inexistencia de las Policías Autonómicas y un escaso desarrollo de la Policía Local, hasta la situación actual, requiere valorar el marco normativo que ha permitido la evolución hasta el actual modelo policial que sin perjuicio de las necesarias reformas legales que requiere actualmente supuso una transformación ejemplar en relación al estado de cosas anterior.

Procede por tanto siquiera someramente analizar cada una de las diferentes normas que en el ámbito de la estructura policial son de aplicación y que a estos efectos son la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que integran el llamado “bloque de constitucionalidad”⁶³.

Este complejo normativo es el que va a presidir la regulación, interpretación y desarrollo de las Fuerzas de Seguridad, no solo de las estatales sino también de las autonómicas y locales, y constituye el embrión del actual modelo policial establecido

⁶³ “En este sentido junto a la Constitución y los Estatuto de Autonomía se entiende también por parte del Tribunal Constitucional que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad queda integrada en el bloque de constitucionalidad del artículo 28.1 de LOTC”, motivo por el cual aquélla forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de la previsión legal mencionada”. (Barcelona Llop, Javier. «Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía». Civitas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95 (1997), p. 365).

tras el advenimiento de la democracia. Este “bloque de constitucionalidad” se verá complementado por la copiosa normativa de desarrollo que en todo caso deberá respetar el referido bloque, como por ejemplo, los criterios del artículo 104 de la Constitución o los principios básicos de actuación que presiden las funciones de todo policía que se contienen en el artículo 5 de la LO 2/1986.

A pesar de destacar y desarrollar el denominado bloque de constitucionalidad ello no debe impedir dejar constancia de que junto a estas normas básicas nos encontramos con un amplio desarrollo normativo de los diferentes aspectos policiales como la reciente Ley de Seguridad ciudadana —Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana—, y un extenso abanico de leyes, Reales Decretos y Órdenes Ministeriales que regulan cuestiones de detalle como régimen disciplinario, uniformidad, armamento, compatibilidades, sanciones por conductas antirreglamentarias, distinciones o condecoraciones.

En relación al bloque de constitucionalidad el propio Preámbulo de la LOFCS ha declarado que integra el canon de enjuiciamiento de las normas que se dicten en desarrollo de la normativa policial al establecer en su apartado IV que “para comprender el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad, es preciso señalar que tal delimitación tiene dos soportes fundamentales: la presente Ley Orgánica y los Estatutos. En el esquema de ordenación normativa que la Constitución estableció, se encomienda a una Ley Orgánica del Estado la fijación del marco de regulación de las Policías Autónomas, mientras que a los Estatutos les corresponde determinar la forma de creación de las mismas. El Tribunal Constitucional ha usado ya, en diversas ocasiones, la noción de «bloque de constitucionalidad» para referirse a los instrumentos normativos que, junto con la Constitución misma y como complemento de ella, es preciso tener en cuenta para fijar con exactitud el régimen de una determinada competencia (Sentencias de 23 de marzo y 24 de mayo de 1982).

El TC ha hecho uso de la LOFCS en diferentes ocasiones para enjuiciar la constitucionalidad de leyes dictadas en esta materia y a estos efectos destacar las sentencias dictadas declarando la inconstitucionalidad de diferentes leyes autonómicas de coordinación que establecieron la mancomunidad de municipios en contradicción con la LOFCS.

En este sentido la STC 25/1993 en su Fundamento Jurídico 1 se refiere a la LOFCS como parámetro de enjuiciamiento cuando afirma que “[...] parece evidente que dentro del concepto de la seguridad pública y como uno de sus instrumentos, la Constitución permite a las Comunidades Autónomas, como una de las competencias eventualmente asumibles, no sólo "la vigilancia y protección de sus edificios" sino también "la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica (art. 148.1 22^a). [...] Esta no es otra sino la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores que vienen exigidas por otras varias constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22^a y 149.1 29^a). [...] En consecuencia, esta Ley Orgánica forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de los dos preceptos impugnados, según indica nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 28. 1)”.

Igualmente la STC 51/1993, de 11 de febrero de 1993, entendió a estos efectos que “[...] este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad (en este caso integrado por la Ley de CFS) y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa (aunque tengan como en este caso indudable importancia) para decidir cuál sea "el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas" (Fundamento jurídico 4º). Exactamente en los mismos términos se pronunció la STC 52/1993, de 11 de febrero de 1993 en su Fundamento Jurídico 3º.

En definitiva la Constitución de 1978 remite la regulación de buena parte de los principales aspectos de la Seguridad Pública a lo establecido en una ley orgánica. Dicha ley sería la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986, y la misma integra lo que la doctrina y el propio Tribunal Constitucional ha denominado “bloque de constitucionalidad”, ya que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, su contenido sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de otras normas —incluidas leyes— del ordenamiento jurídico⁶⁴.

2. La Constitución de 1978

Queda fuera de toda duda la inevitabilidad de comenzar el análisis por la norma suprema del ordenamiento español, en concreto por los artículos que se refieren, bien de forma directa o tangencial, a la cuestión central de la investigación. Resulta oportuno abordar el examen normativo de los preceptos constitucionales relativos a las FCS destacando en palabras de FÉLIX CRESPO, que “el modelo policial implantado en nuestro país, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se asienta sobre tres pilares fundamentales:

⁶⁴ López Sánchez, Manuel, y Antonio Nicolás Marchal Escalona. *Policía y Seguridad Pública. Manual de intervención policial*. Pamplona: Thomson Reuters, 2011, p. 43.

- En primer lugar, el abandono del concepto de orden público para definir la misión de los cuerpos de policía que queda ahora sustituido por el de seguridad ciudadana.
- En segundo lugar, nuestra norma suprema ha deslindado claramente las competencias de las Fuerzas Armadas y las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 8 y 104 de la Constitución), atribuyendo con carácter exclusivo a los segundos el mantenimiento de la seguridad pública.
- En tercer lugar, la nueva organización territorial del Estado ha determinado la existencia de cuerpos de policía estatales, autonómicos y locales”⁶⁵.

Estos tres elementos van a impregnar todo el patrón establecido por la Constitución para el nuevo modelo democrático y en este sentido resulta fundamental el artículo 104 CE que hace referencia al sistema policial que se desea establecer así como a las funciones genéricas de los cuerpos policiales remitiendo a una ley posterior de desarrollo que detalle la materia. Directamente relacionado con el artículo 104 CE destaca el artículo 8 CE en la medida en que regula a las Fuerzas Armadas como una institución con funciones específicas de manera separada e independiente de los cuerpos policiales. Del mismo modo resulta imprescindible al hablar de la seguridad ciudadana hacer una remisión al sistema de distribución de competencias que establece la Constitución en los artículos 148 y 149.

Una gran parte de estas cuestiones ya han sido tratadas al analizar las nociones de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública, y, por otro lado, la disociación entre las FFAA y las FCS que dispone la Carta Magna. No obstante se

⁶⁵ Crespo Hellín, Félix. «El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades». *Revista de Derecho Político*, nº 37 (1992), p. 112.

impone hacer referencia a cada uno de los artículos de la Constitución que se refieren al modelo policial y siquiera someramente destacar sus aspectos esenciales.

a) Los artículos 8 y 104 CE como base del sistema policial español

Los artículos 8 y 104 CE resultan esenciales para establecer un modelo policial moderno acorde con las democracias europeas basado en la separación efectiva entre las Fuerzas Armadas, es decir, el Ejército, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, los cuerpos estatales, autonómicos y locales.

El artículo 8 CE dispone que

“1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una Ley Orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.”

La composición de las FFAA viene definida en el propio artículo 8 CE, integrando las mismas, los Ejércitos de Tierra y Aire y la Armada en consonancia con la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, la cual se pronuncia en idénticos términos en su artículo 10. *A contrario sensu*, por tanto, se excluyen de este concepto las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado regulados constitucionalmente en el artículo 104 CE, con una función diferente y un carácter civil y no militar.

Lo anterior no impide que las FCS del Estado puedan contribuir a la defensa nacional en los casos de conflicto bélico o declaración de estado de sitio, siendo coordinados en estos casos por el Consejo de Defensa Nacional (art. 25 y 27 de Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional) y asimismo, en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, las Fuerzas Armadas, a solicitud de las autoridades competentes, colaborarán en la protección civil, dando cumplimiento a las misiones que se les asignen (art 2 de Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil).

Como ya se ha indicado, la nota disonante en la distribución de este sistema policial es que la Guardia Civil está catalogada como instituto armado de naturaleza militar dependiendo en tiempo de paz del Ministerio del Interior en cuanto afecte a funciones referidas al orden y seguridad pública, y del Ministerio de Defensa en las cuestiones que se le encomienden. Esta configuración del cuerpo de la Guardia Civil ha producido y sigue produciendo debates doctrinales y políticos acerca de lo anómalo de esta situación en los tiempos actuales como ya se ha indicado en el apartado correspondiente.

Una vez establecida la separación entre estos dos institutos públicos y diferenciadas las funciones que se encomiendan a cada uno de ellos debe destacarse que el artículo fundamental en torno al cual se estructura en nuestro ordenamiento jurídico el modelo policial español es el artículo 104 CE, según el cual

“1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

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

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se configuran así como instituciones al servicio de la comunidad para garantizar al conjunto de los ciudadanos el libre y

pacifico ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes establecen. Se puede considerar que el artículo 104 CE se inspira en el artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano⁶⁶, y viene a configurar a la policía como el servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades⁶⁷.

El cambio terminológico operado en el texto constitucional no es casual, de Fuerzas del orden público se pasa a hablar de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no se trata solo de un simple cambio semántico sino que el uso consciente de la terminología del texto constitucional implica cambios sustanciales en la ordenación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto, la garantía de la seguridad va ligada a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de tal forma que con esta configuración se sujeta a los órganos encargados de velar por la seguridad a los mandatos constitucionales, estando vinculados directamente por los derechos fundamentales y las libertades públicas⁶⁸.

En relación al artículo 104 CE debe reseñarse la función que se atribuye a las FCS, esto es, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Esta atribución supone una diferenciación con el sistema establecido durante el régimen anterior donde, en primer lugar, la función de los cuerpos policiales no era la seguridad ciudadana sino el orden público y asimismo no debían proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades sino que se configuraban como un instrumento de coacción del ciudadano al servicio del poder.

⁶⁶ El artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano establece que “siendo necesaria una fuerza pública para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, se constituirá esta fuerza en beneficio de la comunidad, y no para el provecho particular de las personas a las que ha sido confiada”.

⁶⁷ En estos términos se expresa el TC para referirse a la Policía en la STC 55/1990, de 28 de marzo.

⁶⁸ Ridaura Martínez, María Josefa. «La seguridad ciudadana como función del Estado», cit., p. 337.

Resulta clarificadora esta evolución de los cuerpos policiales, pues “este mandato aparece en un momento histórico en el que toda Europa occidental está regida por gobiernos democráticos y que han incorporado la protección de los derechos de los ciudadanos como una función de la policía. En España, en cambio, resulta muy significativo porque este mandato pone fin a una época de dictadura en que la policía constituía el brazo armado del gobierno y tenía como principal finalidad la perpetuación del régimen político y a estos efectos el control de los ciudadanos. El mandato constitucional, por muy obvio e incluso antiguo que pueda parecer en el momento de su aprobación, no deja de ser muy significativo y emblemático de un cambio radical de la concepción de la policía en el Estado español. Además, es la primera definición constitucional en España de la función de la policía en estos términos, un precepto realmente inédito”⁶⁹.

Ya se ha mencionado, pero la sustitución de la noción de orden público por los conceptos de seguridad ciudadana y/o seguridad pública no es meramente terminológica, sino que supone un cambio de concepción de la función de la policía en la sociedad, una transformación de los cuerpos policiales, que dejan de ser un instrumento al servicio del poder para ser un instrumento al servicio del ciudadano para que pueda ejercer plenamente sus derechos y libertades.

Así lo confirma el Tribunal Constitucional cuando avala que esta ordenación constitucional persigue asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos de actuación al orden constitucional, y por tanto, refiere a la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la Ley le reconocen. De forma que, cualquier otra configuración de las Fuerzas y

⁶⁹ Guillén, Francesc. *Policia i seguretat*. Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona. Servei de Publicacions, 2012, p. 14. (En catalán en el original).

Cuerpos de Seguridad colisionaría con el orden constitucional democrático, que es “incompatible con el uso de métodos represivos ilegítimos”⁷⁰.

En desarrollo del artículo 104.2 se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que en consonancia con la Constitución regula el estatuto jurídico y funcional del conjunto de las fuerzas policiales, no solo de las estatales sino también de las fuerzas policiales de las CCAA y de las Entidades Locales. A pesar de los avatares del tiempo y la evolución extralegal de los cuerpos policiales esta norma sigue estando en vigor y dada su importancia requiere un estudio específico.

b) Los artículos 148.1.22^a y 149.1.29^a CE: la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La organización territorial de nuestro país como Estado autonómico es uno de los ejes en torno a los cuales gira la regulación del conjunto de las instituciones del Estado y por tanto también de los cuerpos policiales.

En España, la reflexión sobre la seguridad pública aparece ligada en numerosas ocasiones a un debate previo sobre el modelo policial. Por ello para comprender adecuadamente el marco competencial integral en esta materia es ineludible hacer un excursus sobre la cuestión en nuestro país. Y seguramente, no tenemos un modelo, aunque sí un sistema que es reflejo de la organización territorial del Estado, con solapes y duplicidades originadas por la creación de una

⁷⁰ STC 55/1990, de 28 de marzo.

administración nueva superpuesta encima de la existente —y no desmontada— antes de la Constitución⁷¹.

Este Estado de las Autonomías, como frecuentemente se le define tiene como presupuesto una distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CCAA, lo que en ocasiones provoca graves problemas de articulación. La cuestión autonómica no es ajena al modelo policial que se estableció en nuestro país a partir de 1978 donde en principio se establece que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado al determinar el artículo 149.1.29^a CE que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”

Por su parte, al enumerar las competencias de las CCAA establece el artículo 148.1.22^a CE que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica.”

De ambos preceptos se pueden derivar consecuencias muy relevantes para el desarrollo del modelo policial. En primer lugar, debe destacarse que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado y en términos similares se pronuncia la LO 2/1986 en su artículo 1.1 cuando establece que “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.”

⁷¹ López Sánchez, Manuel, y Marchal Escalona, Antonio Nicolás. *Policía y Seguridad pública. Manual de intervención policial*. Pamplona: Thomson Reuters, 2011., p. 42.

En segundo lugar se atribuye a las CCAA competencia en materia de coordinación de las Policías Locales, lo cual implica necesariamente la existencia de las mismas en los términos que establezca la normativa aplicable.

Resulta fundamental detenerse en el carácter de competencia exclusiva del Estado de la seguridad pública, dado que resulta difícilmente sostenible la idea de que los cuerpos estatales sean los únicos encargados de su mantenimiento cuando nos encontramos con cuerpos de Policía Autonómica con desarrollo integral y plena ejecución de funciones y, por otro lado, con cuerpos de Policía Local que igualmente realizan este tipo de funciones.

En relación a esta afirmación y a la discusión en torno a si la competencia sobre la seguridad pública solo recae en el Estado según resulta aparentemente de una lectura literal de la Constitución se debe señalar que se ha pronunciado el TC afirmando que “corresponde al Estado en exclusiva la competencia sobre la seguridad pública (artículo 149.1.29^a CE), las competencias autonómicas en este ámbito afectan al aspecto orgánico, esto es, al servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la policía), no al aspecto material, por lo que la existencia de una Policía Autonómica o Local no modifica la titularidad estatal de la competencia”⁷².

En este sentido hay que constatar el efectivo desarrollo autonómico que hace necesario el reconocimiento de las Policías Autonómicas en diferente grado, con plenas funciones de acuerdo con su carácter de policía integral en Cataluña y País Vasco y en menor medida Navarra y Canarias y las CCAA con Policía Nacional adscrita a servicios de Policía Autonómica.

Por otro lado, no se puede desconocer el cada vez mayor protagonismo de las Policías Locales en el ejercicio de funciones de seguridad ciudadana, prevención de

⁷² STC 117/1995, de 5 de diciembre.

la delincuencia e investigación del delito, cuestión que será objeto de estudio detallado en la segunda parte de este trabajo.

Nos encontramos pues con un problema más político que jurídico en el que aparece como cuestión esencial el diseño de un modelo policial acorde con la realidad cotidiana y con el ejercicio de las funciones de seguridad por parte de todos los cuerpos policiales, tal y como actualmente viene sucediendo.

3. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Como se ha visto al analizar el contenido del artículo 104.2 CE, este artículo remite a una Ley Orgánica que determine las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Este mandato constitucional se llevó a cabo mediante la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con esta norma se dio cumplimiento igualmente a las previsiones de los artículos 148.1.22^a CE y 149.1.29^a CE en relación a las competencias de las CCAA en materia de coordinación de Policías Locales y creación de la Policía Autonómica respectivamente.

No debe obviarse que la organización territorial que establece la Carta Magna ha venido a condicionar la estructura y organización de los cuerpos policiales y en palabras de FÉLIX CRESPO “la nueva estructura territorial del Estado iba a exigir, sin duda, una importante reforma en la organización y articulación de los cuerpos de policía. De acuerdo con ello, y en desarrollo de los mandatos constitucionales

contenidos en los artículos 148.1.22^a y 149.1.29^a, la Ley Orgánica (en referencia a la LO 2/1986), ha establecido el régimen de las Policías Autonómicas y Locales”⁷³.

En este sentido, la LOFCS establece el esquema general del modelo policial español y el régimen jurídico de las FCS en su conjunto regulando tanto los cuerpos estatales como los cuerpos policiales de las CCAA y de las Entidades Locales. Se procede de esta manera a establecer una normativa general y omnicomprensiva⁷⁴ de los cuerpos de seguridad en nuestro país sin que ello implique que la citada ley agota el marco normativo sobre la materia.

Debe señalarse igualmente que la LOFCS, no es ley orgánica en su totalidad, sino que determinadas partes de la misma no tienen tal condición, dado que algunos aspectos de la Ley —especialmente los relativos al proceso de integración del Cuerpo de Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía en el nuevo Cuerpo Nacional de Policía— no tienen carácter de orgánico lo que impone la determinación, a través de una disposición final, de los preceptos que tienen ese carácter⁷⁵.

Así, la Disposición Final Sexta de la LOFCS establece que tienen el carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los Títulos I, III, IV, V y el Título II,

⁷³ Crespo Hellín, Félix. «El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades», cit., p. 116.

⁷⁴ No es infrecuente que se afirme erróneamente que la LOFCS es la ley reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es, sin embargo, una ley de más amplias miras, como impone el artículo 104.2 de la Constitución y su Preámbulo asume sin reservas. En el apartado I del mismo leemos que “pretende ser omnicomprensiva, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales (...). El objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto de las dependientes del gobierno de la Nación, como de las Policías Autonómicas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales” (Barcelona Llop, Javier. «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto». En *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*, Coord. Barcelona Llop, Javier. Barcelona: Bosch, 2003, pp. 21-22).

⁷⁵ Crespo Hellín, Félix. «El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades», cit., p. 127.

salvo los artículos 10, 11.2 a 6, 12.1, y 17 del mismo, las Disposiciones Adicionales Segunda, Tercera y las Disposiciones Finales.

Por lo demás y en cuanto al contenido de la Ley el propio Preámbulo de la misma establece que uno de sus objetivos principales es el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos⁷⁶ y fijando sus criterios estatutarios fundamentales. Desarrolla asimismo en títulos específicos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías de las Comunidades Autónomas y las Policías Locales⁷⁷.

⁷⁶ La LOFCS establece en su Preámbulo como objetivos fundamentales:

- “a) Diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de las FCS en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.
- b) Siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se establecen los principios básicos de actuación como un “Código Deontológico” que vincula a todos los miembros de los colectivos policiales.
- c) El inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la Policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento jurídico.
- d) Configurar una organización policial, basada en criterios de profesionalidad y eficacia, atribuyendo una especial importancia a la formación permanente de los funcionarios y a la formación profesional de los mismos.
- e) La integración en el C.N.P. de los anteriores Cuerpos Superior de Policía y Policía Nacional, estableciendo una estructura en cuatro Escalas.
- f) La coordinación y cooperación entre todas las FCS.
- g) Establecer las bases para la organización de Unidades de Policía Judicial.
- h) Atribuir a las Policías Locales funciones de colaboración con las FCS como policía judicial y de seguridad ciudadana”.

⁷⁷ La LOFCS consta de un Preámbulo, cinco Títulos, con un total de 54 artículos, cuatro disposiciones transitorias, cuatro adicionales, cinco finales y una derogatoria.

El Título I está dedicado a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, con tres Capítulos donde se recogen las disposiciones generales, los principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias comunes respectivamente.

Bajo la rúbrica “De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”, el Título II comprende cinco Capítulos sobre disposiciones generales, funciones, la Guardia Civil, la Policía y la organización de las unidades de Policía Judicial, respectivamente.

El Título III se refiere a las Policías de las Comunidades Autónomas, con tres Capítulos sobre principios generales, competencias de las Comunidades Autónomas y régimen estatutario de las Policías de las Comunidades Autónomas.

El Título IV está dedicado a colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, distinguiendo tres Capítulos, colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de

La LO 2/1986, de 13 de marzo, supuso un cambio radical en relación al modelo establecido en la España preconstitucional que tras la aprobación de la Constitución requería de una reforma en profundidad para adaptarse a los principios democráticos del nuevo sistema político y a los criterios de actuación policial vigentes en el Derecho Comparado.

En este sentido puede destacarse que las aportaciones fundamentales de esta norma al modelo policial con que se cuenta en la actualidad son fundamentalmente:

1. - Los principios básicos de actuación que han de seguir todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los artículos de la ley recogen con gran fidelidad los mandatos establecidos, tanto en la Declaración sobre la Policía, aprobada por la Resolución 690 de la Asamblea del Consejo de Europa del 8 de mayo de 1979, como en el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas de 17 de diciembre de 1979⁷⁸.
2. - El estatuto básico del Cuerpo Nacional de Policía, —creado en esta Ley a partir de la fusión del Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional—⁷⁹,

Policía de las Comunidades Autónomas, adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas y órganos de coordinación.

Finalmente, el Título V dedicado a las Policías Locales, trata la creación de los Cuerpos, funciones y las Juntas Locales de Seguridad.

⁷⁸ En este sentido manifiesta BARCELONA LLOP que “ninguno de los dos textos goza de la fuerza de un tratado internacional ratificado por España, pero la autoridad que les confiere su origen ha de verse reflejada en nuestra legislación, como así ha sido en la práctica, máxime cuando las vocaciones europeísta y universal, cada una a su modo, son objetivos confesados y banderas que en nuestro país se enarbolan por mínima que sea la ocasión que se presente” (Barcelona Llop, Javier. «Principios básicos de actuación de las Fuerzas Policiales». En *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*. Madrid: Editorial Complutense, 1992, pp. 1339-1340).

⁷⁹ Si bien la reforma policial que asume la LOFCS resuelve parcialmente el problema de la pluralidad de cuerpos al unificar el Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional, lo cual supuso un avance importante, se perdió la oportunidad de integrar en un único cuerpo de carácter nacional a la Policía Nacional y a la Guardia Civil evitando “solucionar los problemas de pluralidad de fuerzas, de coordinación, de duplicidades en determinados servicios, de economización de gastos y de eficacia en suma, pero pudieron más los partidarios de mantener el actual

y de la Guardia Civil, estableciendo los criterios para su distribución territorial y competencial y determinando las funciones comunes y las ejercidas en exclusiva.

3. - Las competencias de las Policías Autonómicas, estableciendo regímenes diferenciados para Cataluña, Navarra y el País Vasco, (Disposiciones Finales Primera, Segunda y Tercera)⁸⁰.

4. - Las competencias de las Policías Locales y su ámbito territorial.

5. - La previsión de organismos de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles territoriales con competencia en la materia y asimismo entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes —Consejo de Política de Seguridad y Juntas de Seguridad autonómicas y Juntas de Seguridad Locales—.

Definidos los objetivos perseguidos con la promulgación de la LOFCS debe destacarse la importancia de los mismos y las grandes expectativas que se perseguían tratando de transformar el modelo de policía vigente durante la dictadura del general Franco estableciendo unos cuerpos policiales cuyo fundamento último es la salvaguarda y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En palabras de BARCELONA LLOP puede afirmarse que “el tiempo transcurrido desde su aprobación ha hecho de ella [la LOFCS] una venerable anciana que mal puede seguir desempeñando el propósito que animó su alumbramiento: el de ser el marco regulador del modelo policial español. O, mejor dicho, mal puede cumplir

estatus militar de la Guardia Civil...” (Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., p. 169).

⁸⁰ En todo caso para precisar de manera concreta las competencias de las Policías Autonómicas se deberá tener en cuenta el respectivo Estatuto de Autonomía de cada CCAA.

con ese cometido sin reformas tan profundas que alteren sustancialmente algunos de los principios que la inspiran. Dicho sea esto sin menoscabo del debido reconocimiento que esa Ley merece; pero hoy está ajada, es incapaz de dar respuesta satisfactoria a problemas cuya solución es inaplazable y está, en no pocos aspectos, desconectada de la realidad policial española”⁸¹.

En definitiva, sin desmerecer los logros obtenidos por la LOFCS en desarrollo de la Constitución no debe dejar de destacarse en esta normativa la existencia en relación a la situación y evolución de la sociedad actual de discordancias y antinomias que deben resolverse para poder contar con un modelo de policía acorde con los tiempos presentes, puesto que dice CRESPO HELLÍN “la Ley Orgánica no establece un modelo acabado, moderno y eficaz, sino que mantiene las deficiencias del que desde hace muchos años está vigente en España, limitándose a modificaciones e innovaciones que, desde luego, no pueden ocultar los problemas que sigue padeciendo este colectivo”⁸².

A este respecto entiende RECASENS que “si bien la ley puede calificarse de positiva simplemente por su promulgación y porque llena un vacío legislativo grave, también es cierto que desaprovecha la ocasión de establecer un modelo policial ágil y rico en su diversidad, que habría podido dar una respuesta a las necesidades de un aparato policial descentralizado”⁸³.

Así en relación al contenido material de la norma opina CRESPO HELLÍN que “en cualquier caso, esta Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, publicada en el Boletín Oficial del Estado nº63 de 14 de marzo de 1986, a lo largo de sus 53 artículos y

⁸¹ Barcelona Llop, Javier. «La administración de la Seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 64 (sept-dic 2002), p. 1.

⁸² Crespo Hellín, Félix. *Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado*. Valencia: Universitat de València, 1986, p. 284.

⁸³ Recasens i Brunet, Amadeu. «Políticas de seguridad y prevención en el Estado Español». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2002, p. 156.

disposiciones subsiguientes, ha parecido más el resultado de un consenso previamente pactado por los grupos parlamentarios mayoritarios —socialistas y popular—, que un verdadero cambio en la Administración policial, como parecía iniciarse⁸⁴.

Por tanto existen una serie de aspectos que requieren una necesaria modificación para un adecuado funcionamiento de un modelo policial plural como es el español, cuestiones como las funciones concretas de los diferentes cuerpos de policía, el estatuto homologado de estos funcionarios o las efectivas medidas de coordinación y así pueden destacarse algunos elementos que requieren de un ajuste a la situación actual de nuestro país:

- 1.-Una reforma adecuada de la LOFCS fusionando los cuerpos estatales en un único cuerpo de policía del Estado con competencias en todo el territorio nacional sin perjuicio de las pertinentes especialidades fijando el territorio y el ámbito de competencias de las Policías Autonómicas y de las Unidades Adscritas y ampliando el trabajo de Policías Locales a materias propias de seguridad ciudadana en colaboración con las Policías Autonómicas y la estatal.
- 2.- La modernización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pasa por regular todas las competencias en materia de seguridad y protección de los derechos de los ciudadanos y por algo tan crucial e imprescindible como lograr la actuación coordinada del conjunto de policías (estatales, autonómicas, adscritas y locales), como piezas del puzzle de la seguridad en el que en ocasiones se comparten y solapan competencias atribuidas a diferentes cuerpos sobre el mismo territorio.
- 3.- El diseño e implantación de un sistema informático operativo conjunto de las Policías Autonómicas, adscritas y Locales y la policía del Estado que garantice la

⁸⁴ Crespo Hellín, Félix. *Aspectos constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*, cit., p. 608.

gestión de toda la información policial operativa y un sistema centralizado de denuncias y atestados.

4.- Una formación básica común de todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad homologándose al menos parcialmente los requisitos de acceso y el temario de estudio para una mínima homogeneización de unos cuerpos cuyas funciones están íntimamente vinculadas.

5.- El establecimiento de la Policía Local como un pilar básico de la seguridad como la fuerza policial sobre el terreno más cercana al ciudadano y por tanto mejor conocedora de la situación y problemática de los ciudadanos sin perjuicio de un desarrollo armónico de las mismas suprimiendo las Policías Locales inviables o creando cuerpos de carácter supramunicipal⁸⁵.

En relación a la Policía Local resulta destacable expresar tal y como entiende GIL SACRISTÁN que “las expectativas creadas por la evolución de la seguridad en los Ayuntamientos no se ve correspondida por el tratamiento que les da la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y cuando se publica es un verdadero jarro de agua fría a las aspiraciones municipales frustrando, en parte, dichas expectativas. Sin embargo esta ley, que no responde a lo que muchos esperaban de ella, da una serie de pasos hacia adelante y supone, entre otros logros positivos, el reconocimiento de los cuerpos de seguridad municipal como integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en contra de lo que había contemplado la anterior Ley de Policía que les contemplaba como meros auxiliares de estos⁸⁶.

Esta circunstancia en relación a las Policías Locales y el tiempo transcurrido desde la aprobación de la LOFCS hasta la actualidad han provocado que haya una

⁸⁵ La cuestión de la repercusión de la Policía Local en el nuevo modelo policial que se propone así como su evolución y estatus normativo, se tratará detalladamente en el apartado específico correspondiente.

⁸⁶ Gil Sacristán, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo, 2004, pp. 273-274.

evidente discordancia entre su regulación y la transformación producida en la sociedad y el modelo policial con el que la misma cuenta hoy en día evidenciándose la necesidad de una reforma del sistema que ponga en sintonía sus disposiciones normativas y la realidad social.

4. Los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas

Dando un paso más en el complejo entramado normativo del modelo policial español debe señalarse que el artículo 149.1.29^a CE preceptúa que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la seguridad pública sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.

Esta ley orgánica es la anteriormente detallada LO 2/1986, de 13 de marzo, la cual no establece un tratamiento uniforme a las diferentes CCAA y remite por tanto a su norma fundamental, los Estatutos de Autonomía. Así en relación a las Policías Autonómicas, la LOFCS distingue varios supuestos:

En primer lugar se deben destacar los casos paradigmáticos de mayor desarrollo de la materia que han sido las CCAA del País Vasco, Cataluña y Navarra, respecto a las cuales las Disposiciones Finales Primera, Segunda y Tercera determinan básicamente la inaplicación de la ley a las policías de estas Comunidades

Autónomas con la excepción de los principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias comunes.⁸⁷

Tanto Cataluña como el País Vasco con carácter previo a la aprobación de la LOFCS habían puesto en funcionamiento sus propias Policías Autonómicas en base a lo dispuesto en sus propios Estatutos (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña y Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco) y lo cual hacia muy difícil tanto por

⁸⁷ Disposición Final Primera LOFCS (relativa a la Policía Autonómica del País Vasco) “1. Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo.2. No obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8 que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes, por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco.3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía del País Vasco”.

Disposición Final Segunda LOFCS (relativa a la Policía Autonómica de Cataluña). “1. La Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4, del artículo 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma.3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña”.

Disposición Final Tercera (relativa a la Policía Foral de Navarra)“1. La Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral”.

razones políticas como jurídicas obviar dicha realidad. En relación a Navarra que no contaba con Policía Autonómica con carácter previo a la LOFCS la situación se justifica por la tradición histórica en materia de seguridad y policía y su tradición foral (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

En segundo lugar había varias CCAA que a la entrada en vigor de la LOFCS ya preveían en sus respectivos Estatutos la posibilidad de la existencia de Policía Autonómica siendo los casos de Galicia⁸⁸ (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia), Andalucía⁸⁹ (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía), Canarias⁹⁰ (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias) y Comunidad Valenciana⁹¹ (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana). Respecto a estas la ley prevé que mientras no se creen las funciones asignadas puedan ser ejercidas por unidades adscritas de la Policía

⁸⁸ La Policía de Galicia es un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, que se constituye orgánicamente como un cuerpo único y que se rige, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, por lo dispuesto en la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia y, supletoriamente, en la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia.

⁸⁹ La Unidad de Policía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, también llamada Policía Autonómica de Andalucía o Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía, es una unidad de la Policía Nacional de España, dependiente orgánicamente del Ministerio del Interior de España, a través de la Dirección General de la Policía y, de manera funcional, de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. No es por lo tanto una Policía Autonómica tal como son los casos de los Mozos de Escuadra, la Ertzaintza, la Policía Foral de Navarra o la Policía Canaria.

⁹⁰ El Cuerpo General de la Policía Canaria (CGPC), denominado oficialmente como Policía Canaria, fue creado en 2001, esta policía integral autonómica está compuesta por el Cuerpo General de Policía Canaria y por los cuerpos de las policías locales de los 88 municipios canarios. La Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria tiene por objeto la creación del Cuerpo General de la Policía Canaria como policía dependiente de la Comunidad Autónoma de Canarias y la regulación de su régimen jurídico en el marco del Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias) y de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

⁹¹ La Policía de la Generalidad (en valenciano y oficialmente Policía de la Generalitat), también llamada como la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de la Comunidad Valenciana o simplemente Policía Autonómica Valenciana es una unidad de Policía Autonómica que pertenece orgánicamente al Cuerpo Nacional de Policía de España y que está asignada funcionalmente a la Comunidad Valenciana, por lo que no es un cuerpo de policía autónomo como son los casos de los Mozos de Escuadra, la Ertzaintza, la Policía Foral de Navarra o la Policía Canaria.

Nacional dependientes orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de las CCAA.⁹²

Respecto las demás CCAA sus Estatutos de Autonomía no preveían la creación de Policía Autonómica aunque la LOFCS permite el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 148.1.22^a CE mediante acuerdos de cooperación con el Estado.⁹³ Sobre estas CCAA, las eventuales reformas estatutarias podrían dar lugar a que en la respectiva CCAA se contemple la existencia de Policías Autonómicas siempre en el marco de lo dispuesto en la Constitución y la LOFCS, y por esta vía, lo contemplan Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón) y Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias).

Las Comunidades Autónomas que ni tienen una policía independiente, ni poseen unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía dependen de forma directa de éste para las tareas que en las otras Comunidades realiza la Policía Autonómica. Estas Comunidades son Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y La Rioja. También las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dependen directamente del Cuerpo Nacional de Policía.

Existe, pues, en este punto, una situación contingente y variable a la que se añade la posibilidad de que los Estatutos de las diferentes CCAA que no contemplan la existencia de Policía Autonómica a través de la reforma de aquellos así lo

⁹² Dispone el artículo 37 en su apartado 1 que “las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley”. Por su parte el apartado 2 establece que “las Comunidades Autónomas que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el artículo 148.1.22^a de la Constitución, de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley”.

⁹³ El artículo 37 LOFCS en su apartado 3 establece que “las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean la creación de cuerpos de policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado”.

determinen. A ello debe añadirse que la previsión estatutaria en las CCAA que no cuenta con Policía Autonómica plenamente desarrollada se lleve a cabo de manera efectiva o se limite a la actuación a través de unidades adscritas de la Policía Nacional.

En este sentido, manifiesta BARCELONA LLOP que “aunque desconocemos el número de cuerpos autonómicos que existirán en el futuro, hay que prever que un cierto número de ellos puedan crearse. Desde luego, no sería raro que las cuatro Comunidades Autónomas que desde la primera versión de los Estatutos han contemplado la posibilidad de crear policías propias acabaran materializándola tarde o temprano. Y no cabe rechazar de plano que, al calor de las reformas estatutarias previstas o anunciadas, otras hagan lo mismo. Por lo tanto, y al menos como hipótesis de trabajo, es necesario contar con el nivel autonómico. Y preciso que me refiero ahora a las CCAA distintas de las tres que ya disponen de cuerpos de policía, que ocupan un espacio propio dentro del modelo.”⁹⁴

D. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La actual estructura del modelo policial español, en atención al contenido de la LOFCS,⁹⁵ descansa materialmente sobre cuatro colectivos policiales:

- La Policía Nacional y la Guardia Civil: Título II, artículos 9 a 36.
- Las Policías de las CCAA: Título III, artículos 37 a 44.

⁹⁴ Barcelona Llop, Javier. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, cit., p. 34.

⁹⁵ Establece el artículo 2 de la LO 2/1986, de 13 de Marzo que “son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.”

- Las Policias Locales: Título V, artículos 51 a 54.

De esta manera procede analizar pormenorizadamente cada uno de estos cuerpos para así tener una visión global del conjunto y al mismo tiempo examinar siquiera brevemente sus particularidades. No obstante hay que señalar a la hora de abordar el marco competencial de cada cuerpo y su distribución de funciones que no es posible tratarlos como compartimentos estancos o como organismos con un abanico de funciones preciso y delimitado por cuanto son inevitables las concurrencias de los mismos en ámbitos competenciales concretos.

Esta circunstancia ya fue tenida en cuenta en el propio Preámbulo de la LOFCS en el que el legislador entiende que las competencias policiales no pueden parcelarse de manera efectiva y divisible sino que existe una pluralidad de cuerpos con funciones muy similares cuando no concurrentes.⁹⁶

Partiendo del contenido del artículo 104.1 CE que establece que las funciones de los cuerpos de seguridad serán proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, es necesaria una labor de concreción entre los diferentes cuerpos existentes y ello es lo que hace la LOFCS después de especificar que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las dependientes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

En un modelo como el español caracterizado por una visible pluralidad de fuerzas de seguridad resulta necesario distribuir de la manera más eficaz posible las competencias en la materia no solo para evitar distorsiones y duplicidades del sistema sino también para lograr la máxima eficacia y eficiencia posible en la prestación del

⁹⁶ En este sentido establece el Preámbulo de la LOFCS cuando se refiere a la seguridad pública que "...constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles [...]"

servicio, objetivo que no se alcanzaría en el caso de no distribuirse detalladamente los criterios de actuación.

Esta distribución, aún así, no impedirá sin embargo conflictos en sus actuaciones profesionales, como señala BARCELONA LLOP, quien entiende que debe producirse una efectiva distribución territorial y funcional de competencias entre los diferentes cuerpos policiales, y, ni aún así, será posible evitar los conflictos intercuerpos o roces funcionales, y de este modo afirma que “los modelos policiales complejos o plurales, y el español sin duda alguna lo es, deben articularse en torno a un dato esencial. Como es preciso repartir funciones y competencias entre varias organizaciones policiales, el legislador ha de esmerarse en dejar muy claro quién puede hacer qué y dónde. Salvemos las acciones que demanda la urgencia o impone la llamada “dedicación profesional” que obliga a todos los policías a intervenir en cualquier tiempo y lugar, estén o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana (artículo 5.4 LOFCS), y pensemos en las intervenciones ordinarias. Si las leyes no pueden evitar ocasionales colisiones entre cuerpos policiales que obedecen a razones diversas, a veces quizá auténticamente patológicas —búsqueda de protagonismo y de reconocimiento, recelos corporativos o ignorancia consciente del marco normativo— sí deben hacer lo posible por no crear espacios de confluencia que al final se convierten en una suerte de *no man's land* en la que diversos cuerpos de policía se consideran legitimados para intervenir ordinariamente y con preferencia sobre todos los demás. He ahí una fuente de conflictos, y cuando surgen conflictos competenciales entre las fuerzas de policía, la eficacia administrativa puede padecer; pero, aunque no lo haga, sufre, y mucho, la buena imagen social de la policía”⁹⁷.

Partiendo de lo expuesto, y con la finalidad de llevar a cabo un análisis sistemático de la organización y funciones de las distintas policías que integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se procederá a analizar primeramente a las FCSE

⁹⁷ Barcelona Llop, Javier. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, cit., pp. 21-22.

para a continuación tratar las Policias Autonómicas en su conjunto y finalizar con el estudio de las Policias Locales desde una perspectiva general en la medida que el objeto principal del trabajo es, tras el estudio del modelo policial desarrollar un análisis organizativo y normativo de estas últimas para concluir si son necesarias y en qué medida modificaciones legales de su régimen jurídico.

Junto al estudio de los cuerpos policiales existentes en nuestro país se hará especial mención de dos supuestos concretos que requieren ciertas precisiones, por una parte, el servicio de Policía Judicial, establecido no como un cuerpo policial en sí mismo sino como una función a ejercer por los miembros de los diferentes cuerpos policiales en los términos previstos legalmente, y por otro lado el Servicio de Vigilancia Aduanera que sin estar configurado como un cuerpo policial comparte muchas características con los mismos y un amplio sector doctrinal aboga por su inserción en el modelo policial.

Finalmente también se hará alguna referencia a la Seguridad Privada que actuando siempre con carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en muchas ocasiones sus actuaciones contribuyen muy positivamente en la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En el contexto de todo este complejo sistema policial se destacará el conjunto de medidas establecidas por la LOFCS en materia de coordinación de los cuerpos policiales en la medida en que sin una adecuada previsión del ejercicio de sus funciones y una apropiada armonía entre los diferentes cuerpos difícilmente podrá hablarse del cumplimiento de las funciones policiales con criterios de eficiencia y eficacia.

1. Los Cuerpos estatales

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son los institutos armados dependientes del Gobierno de la Nación encargados del mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana así como de la prevención e investigación del delito y que según el artículo 2 LOFCS integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad junto a las Policias de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales.

En relación a ello, y según dispone el artículo 9 de la misma ley, las fuerzas estatales no se configuran como un cuerpo único con competencia en todo el territorio nacional sino que son dos cuerpos diferenciados en cuanto a criterios de carácter territorial y material, cuestión largamente discutida por la doctrina y que no tiene en la actualidad más soporte argumental que el desarrollo histórico del modelo policial en nuestro país⁹⁸.

Dispone el mencionado artículo 9 que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.

⁹⁸ Tanto la Asociación Unificada de la Guardia Civil como el Sindicato Unificado de Policía están convencidos de que el actual modelo policial no funciona, está lleno de duplicidades, no es eficaz, y sería mucho menos costoso y más eficiente unificar el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Se argumenta para ello que “nadie es capaz de dar ni una sola explicación de por qué, en pleno siglo XXI, Valdepeñas, Gandía y Aranjuez tienen un tipo de Policía y Tomelloso, Cullera y Majadahonda tienen otro muy diferente”, y entienden que “un solo cuerpo de policía estatal sería menos costoso para el Estado y, por lo tanto, para los ciudadanos. Además, un único cuerpo, por razones obvias, actuaría de forma más coordinada y eficaz, prestando mejor servicio a la sociedad. Hay que destacar que en la actualidad existen duplicidades de órganos y servicios en ambos cuerpos estatales (servicios de policía judicial; servicios de información y antiterrorismo; servicios de formación y perfeccionamiento...) cuya unificación provocaría un ahorro considerable”. [En http://politica.elpais.com/politica/2013/01/23/actualidad/1358968188_372192.html]. (último acceso: 17 de agosto de 2015).

b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.

Al hilo de las competencias de las FCS en general el artículo 104 de la Carta Magna establece que les corresponde a todos ellos proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y garantizar la seguridad ciudadana, misión que también se expresa en idénticos términos en el artículo 11 LOFCS en relación a los cuerpos estatales manifestando que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad ciudadana”.

Para distribuir las funciones de los cuerpos de ámbito estatal la LOFCS utiliza tres criterios diferentes e íntimamente relacionados que han resultado difíciles de articular en la actividad cotidiana de los referidos cuerpos dando lugar a duplicidad de actuaciones y un mal aprovechamiento de medios humanos y materiales.

Estos criterios de distribución son:

1.- En primer lugar se establecen un conjunto de funciones comunes que podrían entenderse como las funciones tradicionales que corresponden a un cuerpo de policía por su propia configuración como tal, es decir, prevención y seguridad ciudadana, investigación de delitos, funciones asistenciales, etc.

2.- Un criterio territorial que distribuye estas competencias genéricas del primer grupo ateniendo a ámbitos territoriales concretos y determinados.

3.- Un criterio de atribución material adjudicando a cada uno de los dos cuerpos competencias concretas que, *a priori*, son desempeñadas únicamente por aquel que las tiene atribuidas.

Cuando la LOFCS procede a delimitar el ámbito competencial de los cuerpos estatales el artículo 11 establece las funciones que se asignan a ambos atribuyéndoles las competencias propias de todo cuerpo policial como la seguridad ciudadana o la prevención e investigación de delitos y detalla pormenorizadamente como se articula esta distribución especificando que les corresponde a ambos cuerpos estatales el ejercicio de las siguientes funciones:

- “a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil”.

Estas competencias son atribuidas de manera indistinta a ambos cuerpos de modo que el conocimiento de los asuntos con carácter particular se establece en atención a un criterio de carácter territorial y así en el apartado 2 del referido artículo 11 se dispone que:

“a) Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.

b) La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial”.

No se trata, por lo tanto, de que uno u otro cuerpo de seguridad deba investigar los delitos de forma indistinta o incluso solapada sino de que cada uno de ellos debe tener determinada con precisión su competencia territorial de actuación. En este sentido la Audiencia Provincial de Castellón consideró en relación a un asunto policial en que la demandante pretendía la actuación de la Policía Nacional que “el desempeño de las funciones de Policía Judicial en el lugar de los hechos correspondía al Puesto de la Guardia Civil de la localidad por lo que no procedía que reclamara la presencia de los agentes de la Policía Nacional de los que no constaba que tuvieran dependencias en la localidad”⁹⁹.

En este aspecto el Preámbulo de la LOFCS determina que “en cuanto a la distribución de las funciones atribuidas a la Administración del Estado, la Ley sigue los precedentes existentes que deslindaban expresamente las correspondientes a los diversos Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien en casos excepcionales, al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución

⁹⁹ SAP Castellón núm. 11/2009 (Sección 3^a), de 13 de enero, recurso de apelación núm. 488/2008, comentada por Gómara Hernández, José Luis, y Agorreta Ruiz, David. *Prontuario de Seguridad pública e Intervención Policial*. 4^a edición. Pamplona: DAPP, 2011, p. 104, núm. marginal 240.

de efectivos, se adoptan las previsiones necesarias para que cualquiera de dichos Cuerpos pueda asumir en zonas o núcleos determinados todas o algunas de las funciones asignadas al otro Cuerpo”.

Con este criterio establecido en los apartados 2 a 6 del artículo 11 —a los que se hará referencia cuando se estudie el sentido de la existencia de dos cuerpos estatales— se difumina en gran medida esta distribución de competencias de carácter territorial dado que se permite que todo este sistema quede excepcionado, entre otros supuestos, por la potestad de investigación de la Policía Nacional en todo el territorio nacional o de la Guardia Civil cuando lo considere preciso para el desarrollo de sus competencias¹⁰⁰.

Además de este criterio territorial se establece también un criterio material de distribución de competencias basado en el principio de especialidad, es decir, el cuerpo competente para las materias relacionadas conocerá en todo el territorio nacional con independencia y preferencia sobre el criterio territorial. En este sentido, y, siempre según preceptúa el artículo 12 LOFCS

“A) Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía:

- a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
- b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

¹⁰⁰ El artículo 11.3 LOFCS dispone que “no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ejercer las funciones de investigación y las de coordinación de los datos a que se refieren los apartados g) y h) del número 1 de este artículo, en todo el territorio nacional. (Investigación de los delitos). La Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional, cuando ello fuere preciso. En todo caso de actuación fuera de su ámbito territorial, los miembros de cada Cuerpo deberán dar cuenta al otro de las mismas”.

- d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
- e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
- h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

B) Serán ejercidas por la Guardia Civil:

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

Nos encontramos pues en la LOFCS ante un complejo panorama de actuación y de distribución efectiva de funciones de estos cuerpos al que además se deben

añadir las competencias y ámbitos de actuación de las Policías Autonómicas y Locales lo que aún dificulta más la claridad del modelo policial español¹⁰¹.

Subraya BARCELONA LLOP que “en este sentido, destaca la compleja divisoria competencial y territorial de funciones entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Es cierto que se impone la obligación de coordinación recíproca, pero no lo es menos que los conflictos parecen inevitables, con el consiguiente demerito para el adecuado cumplimiento de aquellas. El artículo 11.5 prevé un cauce de resolución de conflictos, lo que prueba que el legislador es consciente de las dificultades que puede originar el modelo funcional establecido. Teniendo en cuenta, además, las interconexiones que hoy ofrecen numerosas formas de criminalidad, no es fácil saber qué cuerpo es competente en ciertos casos. Sin pretender ofrecer alternativas, quede constancia aquí de una cuestión problemática cuya resolución no parece muy sencilla, al menos por el momento”¹⁰².

El propio legislador era consciente durante los trabajos de preparación de la ley de que parcelar las esferas competenciales de diferentes cuerpos policiales actuando sobre un mismo territorio era una tarea extraordinariamente compleja en la medida en que las funciones que desarrollan las diferentes policías no son independientes e inconexas sino complementarias entre sí. El Preámbulo de la ley consciente de esta problemática afirma que “la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la Seguridad Pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino

¹⁰¹ Sí que se consigue el objetivo de dar una panorámica general y planificadora en un solo texto de los aspectos fundamentales que afectaban a los cuerpos policiales, si bien estas previsiones hay que ponerlas en relación con las Leyes de Policía de las Comunidades Autónomas, allí donde existan, y con las leyes de coordinación de las Policías Locales, que prácticamente todas las CCAA se han apresurado a elaborar. (Valribera Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., p. 167)

¹⁰² Barcelona Llop, Javier. «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones», cit., 1991, p. 31.

eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición. Hay que tener en cuenta la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compatibles por todos los poderes públicos si bien con estatutos y papeles bien diferenciados".

A lo dicho habría que añadir que atribuir a cada uno de estos cuerpos funciones específicas en todo el territorio nacional, en los términos expresados en el artículo 12, conlleva la necesidad de que en las capitales de provincia o núcleos poblacionales importantes coexistan las instalaciones propias de la Policía Nacional con otras de la Guardia Civil lo que provoca en una misma localidad la existencia de dos cuerpos policiales con el consiguiente aumento de medios materiales y humanos y posible duplicidad de actuaciones, a veces, por el celo profesional de cada cuerpo.

Dada cuenta de la distribución de competencial establecida y concretada las funciones comunes y específicas en los términos de la LOFCS, con la problemática que de ello se deriva, resulta procedente examinar cada uno de estos cuerpos individualmente para destacar sus notas definitorias y establecer las diferencias básicas que los distinguen e individualizan.

Sin embargo no se va a analizar la distribución interna de cada cuerpo y los niveles de mando existentes u otras cuestiones organizativas de cada uno de ellos por tratarse de una cuestión de ordenación policial que no afecta al fondo de este trabajo, tampoco se abordarán las funciones de cada uno que ya han sido objeto de estudio al tratar en este punto las mismas.

a) El Cuerpo Nacional de Policía

El actual Cuerpo Nacional de Policía es fruto de la modificación legal introducida por la LOFCS consistente en la integración en un solo cuerpo de los antiguos Cuerpo de Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía, regulando la propia Ley su régimen estatutario.¹⁰³ El cuerpo resultante de este proceso de integración supuso que en una sola organización se integraran los medios materiales y personales de ambos solucionando no solo problemas de coordinación y eficacia sino también de instalaciones y gestiones burocráticas en la medida de que se trataba de dos cuerpos diferentes con una estructura completa y organizada en cada uno de ellos.

Con la integración también se eliminaba la diferenciación existente en cuanto a la atribución de las funciones policiales —hasta entonces el Cuerpo Superior de Policía realizaba labores de investigación e información y el Cuerpo de Policía Nacional las labores ordinarias de protección de la seguridad ciudadana— de modo que con el nuevo cuerpo se produce una atribución genérica de funciones que se concretará según el puesto y escalafón de cada funcionario en concreto.

El Cuerpo Nacional de Policía adopta una estructura más lógica y racional y su creación ha supuesto la eliminación de duplicidades absurdas imbricando en una única organización dos grupos de funcionarios policiales que realizaban cometidos

¹⁰³ El Cuerpo Superior de Policía de naturaleza civil y dependiente del Ministerio del Interior era mucho menos numeroso que la Policía Nacional y tenía encomendada la dirección y coordinación de los servicios policiales, mientras el Cuerpo de Policía Nacional mucho más numeroso, tenía naturaleza militar aunque no se integraba en las FFAA y dependía también del Ministerio del Interior teniendo básicamente funciones propiamente policiales y de mantenimiento del orden público.

interconectados y complementarios, por mor de las especiales circunstancias, y que no siempre desarrollaban su labor con la debida coordinación.¹⁰⁴

El Cuerpo Nacional de Policía es un instituto armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior [artículo 9 a).LOFCS] Con esta afirmación el CNP se configura como un cuerpo civil y por tanto integrado en la Administración civil sin perjuicio de ciertas peculiaridades en materia de asociación sindical y régimen disciplinario. Consecuencia de ello será que el régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la LOFCS y a las disposiciones que la desarrollen pero teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado (artículo 16.2).

No hay duda de que la dependencia orgánica del Cuerpo Nacional de Policía, lo es respecto al Gobierno de la Nación (artículo 104 CE) y especialmente del Ministerio del Interior [artículo 9 a) LOFCS], el cual la ejercerá a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, siempre bajo la autoridad inmediata del Ministerio del Interior (artículo 10.2 LOFCS), correspondiendo al Director General de la Policía el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., p. 230.

¹⁰⁵ El Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior establece en su artículo 1 que al Ministerio del Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen; el mando superior, y la dirección y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el control de las empresas y el personal de seguridad privada; el ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuye la legislación vigente en materia de extranjería; el régimen de asilo, refugio, régimen de apátridas y protección a desplazados; la administración y régimen de las instituciones penitenciarias; la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales; el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil; y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

Asimismo en el apartado segundo determina que al Ministro del Interior, como titular del Departamento, le corresponden la iniciativa, planificación, dirección e inspección de todos los servicios del Ministerio, el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y las demás funciones señaladas en el artículo 12 de

b) La Guardia Civil

El 28 de marzo de 1844 tuvo lugar la creación oficial de la Guardia Civil cuando por Real Decreto se creó un “cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería” bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación y con la denominación de “Guardias Civiles”. En la exposición de motivos de este Decreto se hace hincapié en el carácter civil de esta Institución aunque la estructura interna fuera militar y ello se fundamentaba en la inadecuación del Ejército para realizar una actuación cotidiana en el ámbito social civil, sin perjuicio del obstáculo que representaba en el desarrollo constitucional la intervención del Ejército en el orden político.¹⁰⁶

la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como las que le sean atribuidas por otras leyes o normas especiales.

Por su parte el artículo 2, en relación a la Secretaría de Estado de Seguridad, le asigna la dirección, coordinación y supervisión de los órganos directivos dependientes de la Secretaría de Estado, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, para el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones y la libertad de residencia y circulación.
- b) El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden.
- c) El control de las empresas y del personal de seguridad privada y la seguridad pública de los espectáculos y actividades recreativas, en el ámbito de competencias del Estado.
- d) La dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con EUROPOL, INTERPOL, SIRENE y los Sistemas de Información de Schengen. Asimismo, la designación de los representantes que asistan por parte del Ministerio del Interior al COSI.
- e) La representación del Departamento en los supuestos en que así se lo encomienda el Ministro.
- f) La dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del Departamento en materia de crimen organizado, tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico y delitos conexos.

Del mismo modo el artículo 3 en relación a la Dirección General de la Policía, establece que le corresponde al Director General de la Policía, cuyo titular tendrá rango de subsecretario, bajo la dependencia del Secretario de Estado de Seguridad, el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía.

¹⁰⁶ Establece el Real Decreto de 28 de marzo de 1844 por el que se crea un cuerpo especial de fuerza armada de infantería y caballería bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península, y con la denominación de Guardias Civiles, en su Preámbulo, que “el orden social reclama este auxilio, el Gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las propiedades; y en España, donde la

La Guardia Civil, a diferencia de la Policía Nacional y el resto de cuerpos policiales, se configura como un Instituto Armado de naturaleza militar dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa (artículo 9.b).

Dada la doble dependencia de la Guardia Civil y con el fin de clarificar la situación el artículo 14 de la LOFCS distingue en relación a este cuerpo las potestades de uno y otro ministerio de modo que determina criterios de actuación exclusiva a cada uno y otros supuestos de actuación conjunta, de esta manera:

“1. El Ministerio del Interior dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias

necesidad es mayor por efecto de sus guerras y disturbios civiles, no tiene la sociedad ni el Gobierno más apoyo ni escudo que la Milicia o el Ejército, inadecuados para llenar este objeto cumplidamente o sin perjuicios.

La Milicia Nacional, que por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esta voz en la acepción relativa a la defensa de las leyes y del sosiego general en las poblaciones; de donde resulta que su obligación es local y su servicio transitorio; mientras la policía social no reconoce límites de lugar ni de tiempo. No puede tampoco el Ejército llenar esta necesidad; porque su objeto peculiar es defender el Estado, y en último extremo auxiliar a la Milicia en la conservación del reposo público; porque su organización le pone fuera del alcance; porque sus elementos constitutivos no se amoldan al desempeño de comisión es de cierto carácter discrecional, y porque el rigor de la disciplina militar se resiente de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas, independientes de la vigilancia y de la acción de los jefes superiores.

Por otro lado, ni el Ejército ni la Milicia Nacional desempeñan con la fe necesaria el servicio enojoso de la policía, que aquellos cuerpos miran con cierto desvío por las preocupaciones vulgares, y que sólo se presenta a sus ojos como una obligación pasajera, accesoria y extraña al primordial objeto de su respectivo instituto.

Sobre ser una necesidad, porque ninguna de las fuerzas existentes puede llenar la falta de un cuerpo civil, ofrece esta institución la ventaja de que la Milicia Nacional, desembarazada completamente de la parte más penosa del servicio, se puede organizar de un modo más conforme al objeto de su establecimiento, excluyendo a ciertas clases cuya admisión hacía tolerable el carácter activo que ha tenido hasta ahora la Milicia, y llamando a las filas muchas personas de valer y de arraigo que han procurado rehuir esta obligación, señaladamente por sus incesantes molestias y considerables perjuicios.

Tales son, Señora, los principales motivos que impulsan el establecimiento, y las principales bases en que se funda la organización de la fuerza civil de protección y seguridad pública a que se refiere el adjunto proyecto, que los infrascritos Ministros responsables tienen la honra de someter a la Real aprobación de V.M.”

atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material¹⁰⁷.

2. Conjuntamente, los Ministros de Defensa y de Interior dispondrán todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y propondrán al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma.

3. El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomiendan a la Guardia Civil, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma, las competencias que normativamente le correspondan”.

La normativa básica de la Guardia Civil se articula a partir del artículo 104 CE y la LOFCS en los términos expuestos destacando que existe una amplia normativa de desarrollo en la cual se confirma la neta distinción entre las funciones civiles y militares de la Guardia Civil y donde encontramos gran número de Reales Decretos y Órdenes Ministeriales que regulan aspectos diversos de organización interna, personal, honores y distinciones, etc.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Véase R.D. 1250/2001, 19 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil (B.O.E. de 4 diciembre).

¹⁰⁸ La legislación básica en materia de Guardia Civil se puede encontrar, entre otras en las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional
- Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas
- Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil
- Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil
- Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil

Uno de los elementos fundamentales y más discutidos de la Guardia Civil es el carácter militar de su naturaleza, lo que ha derramado ríos de tinta en orden a justificar la necesidad de atribuirle una naturaleza propiamente civil como el resto de Cuerpos policiales, y, en principio, acorde a los principios democráticos y a la neta distinción que propugna la Constitución entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en sus artículos 8 y 104.

Muchos autores han tratado de razonar esta cuestión afirmando que no procede la configuración militar en la naturaleza de la institución pudiéndose considerar representativa del sentir mayoritario la siguiente afirmación de CRESPO HELLÍN: “la cuestión central de la Guardia Civil es la de su carácter militar, hasta el punto de hacer parecer que la reforma democrática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pasa necesariamente por su desmilitarización y por su dependencia exclusiva del Ministerio del Interior. Es una cuestión que ha venido planteándose reiteradamente a lo largo de la dilatada historia de la Guardia Civil, especialmente en los momentos de auge progresista”.¹⁰⁹

El carácter militar de este cuerpo no solo no es testimonial sino que tiene una amplia repercusión en sus miembros como por ejemplo en la imposibilidad de sindicación o huelga de los guardias civiles lo que supone la inexistencia de cauces de reivindicación de sus derechos laborales. En este sentido el artículo 15.2 LOFCS dispone específicamente que los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas; individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica.

¹⁰⁹ Crespo Hellín, Félix. 1992. *Problemática de la nueva regulación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, cit., p. 165.

Puede entenderse que este carácter militar de la Guardia Civil contradice el espíritu que informa a la propia LOFCS dado que ésta atribuye al resto de cuerpos policiales una naturaleza civil acorde con la distinción articulada en la Constitución que disocia las Fuerzas Armadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y carece de sentido que no se incluya a la Guardia Civil sin otro fundamento que la rancia raigambre histórica de este cuerpo y la tradición de su pasado militar.

Por lo demás hay que destacar que el carácter militar de la Guardia Civil condiciona la institución policial puesto que cuando el legislador la configura como un instituto armado de naturaleza militar y reiteradamente insiste en tal naturaleza hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio y del que derivan no solo sus posibles y circunstanciales misiones militares sino principalmente los elementos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica, la organización y el régimen disciplinario.¹¹⁰

La Guardia Civil es titular de derechos y libertades en los términos establecidos en la Constitución, limitados en su ejercicio por los términos de la propia Constitución, la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y disposiciones de desarrollo, exceptuando específicamente en su estatuto personal el derecho de sindicación, relativizado por la posibilidad del derecho de asociación profesional y el derecho de huelga.¹¹¹

¹¹⁰ STC 194/1989, de 16 de noviembre, en relación a recurso de amparo tramitado contra resoluciones de la Dirección General de la Guardia Civil sobre expedientes disciplinarios y contra resolución del juzgado de instrucción nº 6 de Sevilla por declarar no haber lugar a trámite a la petición de “habeas corpus” por ser incompetente dicho juzgado, [Fundamento Jurídico 6º].

¹¹¹ Así, el Preámbulo de la LO 11/2007, establece que “extraordinariamente importante, y objeto del Título VI, es la regulación, absolutamente novedosa, del derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, lo que venía constituyendo una realidad fáctica, amparada incluso por el Tribunal Constitucional, pero desconocida formalmente por el ordenamiento jurídico. El régimen jurídico por el que se regulará el asociacionismo profesional en la Guardia Civil será el que recoge la propia Ley -que comparte algunos rasgos con el de otros colectivos, estos sí previstos en la Constitución, como los Jueces, Magistrados y Fiscales-, y permitirá la creación de asociaciones profesionales integradas, exclusivamente, por miembros de la Guardia Civil para la promoción de los intereses profesionales de sus asociados, sin que, en ningún caso, sus actuaciones puedan amparar o

La configuración de la naturaleza militar de la Guardia Civil en ningún caso puede entenderse en el sentido de que los miembros de la Guardia Civil sean miembros de las Fuerzas Armadas, ni en consecuencia pertenecen a las mismas, y por tanto las misiones y funciones asignadas a la Guardia Civil y a las Fuerzas Armadas son diferentes, sin perjuicio de que a la Guardia Civil puedan serle encomendadas en determinadas circunstancias misiones de carácter militar.¹¹²

Por tanto y en atención a lo expuesto en el Preámbulo de la LOFCS se puede concluir en torno a la Guardia Civil que de la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 CE se deduce que el régimen estatutario de la Guardia Civil debe ser regulado en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ello significa que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo.

encubrir actividades que les están expresamente vedadas, como las de naturaleza sindical, la negociación colectiva, la huelga o la adopción de medidas de conflicto colectivo. A partir de estas premisas, se contemplan aspectos esenciales para configurar las asociaciones profesionales, como su carácter no lucrativo, la posibilidad de obtener subvenciones públicas, los medios que se ponen su disposición, así como las condiciones para que las asociaciones puedan celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil. Los requisitos establecidos para la constitución de las asociaciones profesionales son escasamente limitativos y similares a los exigidos, con carácter general, para el resto de asociaciones, debiendo ser presentados los Estatutos en el Registro Específico que, a tal fin, existirá en el Ministerio del Interior".

En este sentido el artículo 9.1 establece que los Guardias Civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones, pero el artículo 11 prohíbe el derecho de sindicación y el artículo 12 el derecho de huelga.

¹¹² La STC 236/1994 frente a resolución denegatoria, por silencio administrativo, del Ministerio del Interior sobre homologación a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino de los Subtenientes de la Guardia Civil con los de las Fuerzas Armadas entendió por lo que aquí concierne que la pretensión del demandante de equiparar a efectos de grupo de clasificación y nivel de complemento de destino a los Subtenientes de la Guardia Civil con los de las Fuerzas Armadas no puede venir amparada por el derecho fundamental reconocido en el art. 14 C.E., puesto que se trata de empleos pertenecientes a Cuerpos o categorías funcionariales configurados como estructuras diferenciadas y definidas con características propias, que tienen encomendadas funciones diferentes y que prestan sus servicios bajo un distinto régimen de dependencia orgánica y, por ende, en circunstancias parcialmente diversas, sin que, al no existir un criterio jurídico igualitario del régimen de retribuciones entre unos y otros funcionarios, sea posible considerarlos en situación jurídica idéntica desde el plano del principio de igualdad, [Fundamento Jurídico 5º]

c) Acerca del sentido de la existencia de dos cuerpos de ámbito estatal

Es llamativo cuanto menos comprobar que la LOFCS contempla la existencia de dos cuerpos policiales de carácter estatal con funciones idénticas, la Guardia Civil y la Policía Nacional, pero al mismo tiempo procedió a llevar a cabo la unificación de los antiguos Cuerpo de Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía en uno solo. El objetivo de esta integración, según el Preámbulo de la misma, fue racionalizar la organización policial buscando un incremento en la efectividad del servicio a través de la integración en un solo colectivo de cuerpos que realizaban funciones similares o complementarias, evitando duplicidades y una mala gestión de los medios disponibles.

Esta misma base se podría haber utilizado para justificar la integración de los cuerpos de Policía Nacional y Guardia Civil circunstancia que obviamente no tuvo lugar. Siendo entendible que esto no se lleva a cabo en la Transición dado que suponía una ruptura con la situación anterior demasiado brusca o sin los suficientes apoyos, sí podría acometerse en el estado de cosas actual donde la distinción entre estos dos cuerpos en cuanto a sus funciones se centra más en el aspecto territorial que en cualquier otro y tanto la sociedad como el Estado han evolucionado desde entonces hacia esta dirección.

El propio artículo 11 LOFCS que ya ha sido objeto de desarrollo anteriormente, procede a distinguir el ámbito de actuación de ambos cuerpos, de manera que

establece criterios de carácter territorial para la realización de las mismas funciones y ciertos caracteres específicos para asumir competencias concretas¹¹³.

El apartado 2 del artículo 11 señala que las funciones señaladas en el párrafo anterior serán ejercidas con arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias:

- a) Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.
- b) La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

No se entiende qué sentido puede tener tiene distinguir dos cuerpos de carácter nacional cuando el mayor criterio de distribución es eminentemente territorial, ¿no sería, acaso más lógico, un único cuerpo con exactamente las mismas competencias? ¿Por qué motivo los ciudadanos de Valencia, Paterna o Burjassot tienen un tipo de fuerza policial (Policía Nacional), y Bétera o Sueca cuentan con otro (Guardia Civil)?

¹¹³ En este sentido el artículo 11.1 establece que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones:

- a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil”.

Si efectivamente realizan las mismas funciones, ¿qué sentido tiene duplicar el cuerpo policial provocando conflictos de competencia, duplicidad de medios o una mala gestión del personal al servicio del ciudadano?

Por otra parte, el artículo 12, determina una serie de funciones asignadas por criterios de carácter exclusivamente material, esto es, según el elemento de que se trate y ello con independencia de los criterios de distribución territorial¹¹⁴.

Nuevamente, se puede poner en tela de juicio la fundamentación de que la Policía Nacional realice por ejemplo la expedición del documento nacional de

¹¹⁴ El artículo 12 dispone que

“1. Además de las funciones comunes establecidas en el artículo anterior, se establece la siguiente distribución material de competencias:

A) Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía:

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

B) Serán ejercidas por la Guardia Civil:

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

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas.

3. Las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las Autoridades de cualquiera de los dos Institutos”.

identidad y de los pasaportes o la Guardia Civil las funciones derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos. Si se trata de funciones a realizar por un cuerpo de seguridad no tiene sentido esa división en la que a cada uno se le asignan unas funciones. Son cada vez más las voces que proclaman la necesidad de una unificación de cuerpos que logre evitar duplicidades sin sentido incluidos los mismos cuerpos objeto de debate.

La distribución de competencias queda desdibujada cuando el artículo 11.3 establece sobre el sistema de distribución territorial que por un lado la Policía Nacional en cuanto la investigación de delitos y detención de los responsables y aseguramiento de los efectos del delito, podrá ejercer las funciones de investigación y coordinación de los datos obtenidos en todo el territorio nacional y por su parte la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones podrá realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional cuando fuere necesario.¹¹⁵

Esta cláusula residual supone en la práctica que se faculte a los miembros de ambos cuerpos a actuar en todo el territorio nacional, de manera que la distribución de competencias en base a la nota territorial queda evidentemente limitada. Con el tiempo y por evidentes motivos prácticos cada cuerpo ha terminado por ejercer la mayor parte de las competencias asignadas a uno u otro en la zona de actuación propia, siendo una fuente constante de problemas, conflictos y descoordinación¹¹⁶.

¹¹⁵ El artículo 11.3 LOFCS determina que “no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ejercer las funciones de investigación y las de coordinación de los datos a que se refieren los apartados g) y h) del número 1 de este artículo, en todo el territorio nacional.

La Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá asimismo realizar las investigaciones procedentes en todo el territorio nacional, cuando ello fuere preciso.

En todo caso de actuación fuera de su ámbito territorial, los miembros de cada Cuerpo deberán dar cuenta al otro de las mismas”.

¹¹⁶ Asociación Unificada de Guardias Civiles, Sindicato Unificado de Policía. *Un modelo de seguridad para el siglo XXI. Propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo*. 2013, pp. 9-10.

En este sentido, y en relación a la mencionada reflexión, debe destacarse la posición de BARCELONA LLOP, que no entiende el motivo de una distribución nítida de funciones en la ley para a continuación permitir una amplia relativización territorial de las actuaciones y así manifiesta que “una vez que se parte de una distribución territorial de funciones, no debería contemplarse como algo absolutamente normal y ordinario que las tareas de investigación puedan desempeñarse indistintamente por un Cuerpo u otro en todo el territorio nacional, como se contempla ahora”¹¹⁷.

A este hecho se le debe añadir que el apartado 6 del mismo artículo posibilita que el Ministerio del Interior pueda ordenar por criterios de eficiencia y racional distribución de efectivos que cualquiera de los Cuerpos asuma en zonas concretas todas o algunas de las funciones exclusivas del otro cuerpo.¹¹⁸

Carece de sentido establecer dos cuerpos de carácter nacional y distribuir de manera tan detallada sus funciones para que del mismo modo se entienda que los criterios de atribución pueden ser obviados no solo por el Ministerio del Interior sino por los propios cuerpos en el ejercicio de sus funciones propias.

El problema desde un punto de vista práctico, se deriva de lo estipulado en los apartados del artículo 11 que vienen a decir que el Cuerpo Nacional de Policía tiene competencias en todo el territorio nacional sobre investigación de delitos y tratamiento de información y estudio de planes de prevención, pero la Guardia Civil también.¹¹⁹

Igualmente en caso de que exista un conflicto competencial entre ambos cuerpos y no se logre un acuerdo sobre el tema en cuestión, el artículo 11.5 entiende

¹¹⁷ Barcelona Llop, Javier. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas, cit., p. 24.

¹¹⁸ El artículo 11.6 LOFCS dispone que “al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, el Ministerio del Interior podrá ordenar que cualesquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo”.

¹¹⁹ Albacete Carreño, Alberto. «La distribución de la seguridad pública en España». Noticias Jurídicas. 26 de septiembre de 2012. [En <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4795-la-distribucion-de-la-seguridad-publica-en-espana/>] (último acceso: 23 de marzo de 2015).

que la normativa queda sometida a lo que disponga el delegado de gobierno competente o las instancias superiores del Ministerio del Interior.¹²⁰

En definitiva, debe destacarse que tanto los criterios de distribución territorial como material pueden ser obviados en los términos establecidos con lo que verdaderamente fuera de lo que serían las labores de patrulla ordinaria por parte de los agentes los criterios de actuación quedan muy desdibujados, y en palabras de BARCELONA LLOP se puede concluir que “parece complicada la división de funciones y competencias que los artículos 11 y 12 LOFCS hacen entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Las funciones son las mismas, aunque la ley aplica a su ejercicio un criterio territorial cuya efectividad ha de permitir que cada cuerpo las ejerza en las demarcaciones que tiene asignadas. Sucede, empero, que ese criterio es inmediatamente desmentido por el propio artículo de la LOFCS que lo ha consagrado”¹²¹.

A esta circunstancia debe añadirse la absurda duplicidad efectiva de organización y medios que laстра la posibilidad de destinar a otras funciones, una doble estructura que básicamente supone duplicar la estructura y unidades policiales a costa de menguar la eficacia y eficiencia que propugna el artículo 103 CE respecto a la función de la Administración Pública y su obligación de sometimiento entre otros al principio de eficacia.

Procede advertir que en tanto que parte de la Administración Pública las fuerzas de seguridad han de verse también afectadas por los principios constitucionales vertebradores de lo administrativo; específicamente, el apartado

¹²⁰ El artículo 11.5 LOFCS establece que “en caso de conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la Policía Judicial”.

¹²¹ Barcelona Llop, Javier. «La administración de la seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI», cit., p. 6.

primero del artículo 103, sin que exista razón alguna por la que no hayan de ser aplicables a las fuerzas de policía las reglas del servicio con objetividad a los intereses generales o de la actuación eficaz¹²².

De este modo, entre otros, puede destacarse la duplicidad en las unidades de élite (UEI [Unidad Especial de Intervención] para Guardia Civil y GEO [Grupo Especial de Operaciones] para Policía Nacional), en materia de artefactos explosivos (los TEDAX [Técnico Especialista en Desactivación de Artefactos Explosivos]), las unidades antidisturbios (GRS [Grupo de Reserva y Seguridad] para Guardia Civil y UIP [Unidad de Intervención Policial] para Policía Nacional), en ámbito de menores, familia, delitos informáticos, sexuales, etc. A todo esto habría que añadir los centros de perfeccionamiento y academias de cada cuerpo, cúpulas policiales... todo ello a coste de una ingente cantidad de medios económicos que deberían destinarse de manera adecuada a un mismo cuerpo policial con plena asunción de funciones.

Entiende acertadamente VALRIBERAS SANZ que “con la LOFCS se perdió la oportunidad de refundir en un solo cuerpo de ámbito nacional también a la Guardia Civil y de esta forma solucionar los problemas de pluralidad de fuerzas, de coordinación, de duplicidades de determinados servicios, de economización de gastos y de eficacia en suma, pero pudieron más los partidarios de mantener el actual *estatus* militar de la Guardia Civil, con la doble dependencia del Ministerio del Interior y de Defensa, con la privación de libertades sindicales y la existencia de una normativa disciplinaria más rigurosa”.¹²³

Hay autores como DOMINGUEZ BERRRUETA que opinan que la opción de fusionar cuerpos pudo también articularse “sobre la base de integración Guardia Civil/Policía Nacional en una fuerza civil, dependiente del Ministerio del Interior, con

¹²²Barcelona Llop, Javier. «Principios básicos de actuación de las Fuerzas Policiales», cit., p. 1340.

¹²³ Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., p. 169.

posibilidad de que determinadas unidades de élite fueran sometidas a disciplina militar”¹²⁴.

En definitiva nos encontramos con una situación que básicamente se deriva de la evolución histórica de nuestro país pero que mal puede hallar justificación en el estado de cosas actual según lo visto, siendo por tanto deseable una unificación de ambos cuerpos en uno solo con naturaleza civil y funciones propiamente civiles en los términos del artículo 104 CE, esto es, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, reservando las funciones militares para las Fuerzas Armadas.

2. La Policía de las Comunidades Autónomas. Las Policías Autonómicas

Como se ha citado y así establece el artículo 2 de la LOFCS los cuerpos policiales españoles no se limitan a los de carácter estatal sino que fruto de la configuración territorial del Estado español podemos encontrar otros dos tipos de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Policía Autonómica y las Policías Locales, con un ámbito territorial autonómico y municipal respectivamente.¹²⁵

La descentralización política del Estado operada a partir de 1978 ha desembocado en la asunción estatutaria por parte de las Comunidades Autónomas de las materias sobre las que la Constitución les permite asumir competencias, entre

¹²⁴ Domínguez Berrueta de Juan, Miguel y otros. *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas.*, cit., p. 353.

¹²⁵ El Artículo 2 establece que “son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”.

ellas la relativa al desarrollo de las Policías Autonómicas en aquellos Estatutos que así lo contemplan así como la coordinación de las Policías Locales.

Son dos los artículos fundamentales de la Constitución a este respecto, por una parte el artículo 149.1.29^a que atribuye la competencia de la seguridad pública al Estado sin perjuicio de la creación de policías por las CCAA en la forma que determine cada Estatuto de Autonomía de acuerdo con una Ley Orgánica; y, por otro lado, el artículo 148.1.22^a que atribuye a las CCAA competencia en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones así como la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una ley orgánica.

A este panorama se debe añadir que no existe un desarrollo uniforme de las Policías Autonómicas en todas las CCAA sino que la tipología de situaciones es de lo más diversa. A estos efectos destaca BARCELONA LLOP que “la tardanza en aprobar la Ley Orgánica prevista en el artículo 104.2 CE —que ha acabado siendo también la del artículo 149.1.29^a aunque podría no haberlo sido— ha generado una peculiar situación en la que han acabado existiendo previsiones estatutarias de muy diverso signo con la más absoluta ausencia de una normativa estatal que clarificara el estado de la cuestión, de modo tal que, cuando la LOFCS se promulga, existen ya una serie de previsiones u realidades que no resulta fácil desconocer. Ni política ni jurídicamente. Pero, sobre todo, previsiones distintas, soluciones diferenciadas que, de algún modo, el legislador orgánico debía tener en cuenta. Desde aquí se comprende perfectamente el esfuerzo de la LOFCS no solo por distinguir, sino también por ofrecer variedad de cauces sin cerrar la vía dispositiva común a nuestro modelo autonómico”¹²⁶.

¹²⁶ Barcelona Llop, Javier. «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones», cit., p. 33.

El artículo 37 de la LOFCS contempla en su contenido las tres posibilidades en cuanto a la configuración de la Policía Autonómica en las Comunidades Autónomas y establece que

“1. Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley.

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

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

Existen pues Comunidades Autónomas con una Policía Autonómica configurada como policía integral, lo cual supone que las mismas tienen atribuidas todas las funciones y competencias que se derivan de la propia noción de policía, y de este modo, podemos citar a la Policía Autonómica de País Vasco, Cataluña y Navarra, (y de Canarias y Galicia con carácter menos desarrollado), cada una de las cuales, con sus peculiaridades —que no son objeto de estudio en esta sede—, se conforman como una policía integral con las implicaciones que esta atribución conlleva.¹²⁷

Por otra parte, aquellas CCAA con la posibilidad contemplada en sus Estatutos de Autonomía de constituir un cuerpo de Policía Autonómica pero que no han

¹²⁷ Una definición exacta de la policía integral, sería la de aquella que tienen asignadas todas las competencias del ámbito policial en el territorio en el que operan. Las policías integrales son cuerpos autónomos, operativamente hablando, que no necesitan de otros para cumplir con sus objetivos y cuya labor se halla muy centrada en lo que hemos llamado policía de seguridad.

desarrollado esta función pueden además de ejercer su competencia de coordinación de las Policías Locales solicitar la adscripción de unidades del Cuerpo de Policía Nacional para el ejercicio de las funciones que se reconoce a la Policía Autonómica y que dependerán funcionalmente de las autoridades de la Comunidad Autónoma y ello en los términos de la Ley.¹²⁸

No obstante, lo cierto es que estas unidades tienen las competencias muy limitadas y el número de efectivos reducido pudiendo afirmarse en términos generales que su actuación es más presencial y política y no responde a un cuerpo con auténtica implantación en las Comunidades Autónomas en concreto. Este tipo de Policía Autonómica se ha constituido en la Comunitat Valenciana, Asturias, Andalucía y Aragón.

Las Comunidades Autónomas que ni tienen una Policía Autonómica independiente, ni poseen una Policía Autonómica formada por miembros del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a aquella, dependen de forma directa del Cuerpo Nacional de Policía para las tareas que en las otras Comunidades realiza la Policía Autonómica. Estas Comunidades son: Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y La Rioja. También las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dependen directamente del Cuerpo Nacional de Policía.

¹²⁸ El Artículo 47 LOFCS establece sobre la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas que “las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la presente Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38.1 de aquélla, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Las condiciones de dicha adscripción se determinarán en acuerdos administrativos de colaboración de carácter específico, que deberán respetar, en todo caso, los siguientes principios:

- La adscripción deberá afectar a Unidades operativas completas y no a miembros individuales del citado Cuerpo.
- Las Unidades adscritas dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.
- Dichas Unidades actuarán siempre bajo el Mando de sus Jefes naturales.
- En cualquier momento podrán ser reemplazadas por otras, a iniciativa de las Autoridades estatales, oídas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.”

Como se ha destacado la normativa fundamental a la que se debe hacer referencia para tratar las competencias, funciones y configuración de las Policias Autonómicas, es la que integra el denominado “bloque de constitucionalidad” en esta materia, a saber, la propia Constitución, la LOFCS y los Estatutos de Autonomía como norma fundamental habilitadora en cada Comunidad Autónoma, y en este sentido hay que remitirse al bloque IV del Preámbulo de la LOFCS que así lo entiende.¹²⁹

Por su parte, y en cuanto a las funciones efectivamente asumibles por las Comunidades Autónomas, el Título III de la LOFCS se dedica a la regulación de la Policía de las Comunidades Autónomas, donde se establecen las funciones de las mismas y en su artículo 38 distingue las funciones propias, de las prestadas en colaboración con los cuerpos estatales y las ejercidas de manera indiferenciada con estos.

¹²⁹ Establece el punto IV del Preámbulo de la LOFCS que “siguiendo a la Constitución, se distingue entre Comunidades Autónomas con cuerpos de policía propios, ya creados, Comunidades cuyos Estatutos prevén la posibilidad de creación de policías y Comunidades cuyos Estatutos no contienen tal previsión; ofreciéndose a las segundas la posibilidad de ejercer sus competencias policiales, acudiendo a la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Para comprender el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad, es preciso señalar que tal delimitación tiene dos soportes fundamentales: la presente Ley Orgánica y los Estatutos. En el esquema de ordenación normativa que la Constitución estableció, se encomienda a una Ley Orgánica del Estado la fijación del marco de regulación de las Policias Autónomas, mientras que a los Estatutos les corresponde determinar la forma de creación de las mismas.

El Tribunal Constitucional ha usado ya, en diversas ocasiones, la noción de «bloque de constitucionalidad» para referirse a los instrumentos normativos que, junto con la Constitución misma y como complemento de ella, es preciso tener en cuenta para fijar con exactitud el régimen de una determinada competencia (Sentencias de 23 de marzo y 24 de mayo de 1982).

La pieza normativa en la que se relacionan de modo principal las competencias autonómicas es, sin duda, el Estatuto. Pero no es la única, ni es tampoco la norma de aplicación exclusiva para resolver los problemas interpretativos que pueden suscitarse. Son, por el contrario, los preceptos de la Constitución el marco de referencia más general y permanente; «no agotando su virtualidad en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982).¹²⁹

Las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 37.1, —las que tienen reconocida la capacidad de crear cuerpos de policía en sus Estatutos—, “podrán ejercer, a través de sus cuerpos de policía las siguientes funciones:

1. Con carácter de propias:

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

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

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

El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención

de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.

3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”.

Este sistema que distingue entre competencias exclusivas, competencias en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras de prestación indistinta, tiene una excepción fundamental, y es el caso de aquellas Comunidades Autónomas que cuando se promulga la LOFCS ya disponían de cuerpo de policía propio, a las cuales, y en atención a la situación existente, se les mantiene su régimen de competencias sin perjuicio de las normas estatutarias y orgánicas que determina la LOFCS como son los principios inspiradores del artículo 5 de la misma. Este supuesto viene referido a País Vasco, Cataluña y Navarra, las dos primeras con Estatuto de Autonomía ya aprobado cuando se promulga la LOFCS y la tercera por asimilación al caso vasco y por sus condicionantes históricos.

Este reconocimiento tiene su plasmación, en las ya citadas, Disposiciones Finales Primera, Segunda y Tercera de la LOFCS respectivamente referidas a las

Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña y Navarra, donde se las exceptúa del régimen general de aplicación con la excepción de los principios generales.

Por ultimo hay que singularizar el caso de la Policía Canaria, primer supuesto de Policía Autonómica que se crea en España careciendo de antecedentes históricos previos a su existencia —como es el caso de las tres citadas anteriormente—, y que se configura como el conjunto de cuerpos de policía dependientes de las Administraciones públicas canarias que son el Cuerpo General de la Policía Canaria y los cuerpos de policía de las corporaciones locales.

La situación es, por tanto, de gran diversidad competencial y de desarrollo de estas policías que agrava aún más el panorama policial de este país en cuanto a la claridad del propio modelo el cual se integra por dos cuerpos de carácter estatal, (la Guardia Civil y la Policía Nacional), las Policías Autonómicas con los diversos grados de desarrollo y competencias en los términos examinados y por añadidura las Policías Locales con la gran diversidad de medios, estructura y funciones asumidas en atención a los medios materiales y humanos de que se disponga.¹³⁰

3. La Policía Local

El Cuerpo de Policía Local —también denominado en algunos municipios Policía Municipal o Guardia Urbana— es un instituto armado de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario,

¹³⁰ Dada la intención fundamental de este trabajo de profundizar en el actual modelo de Policía Local y todas aquellas cuestiones que la afectan, tras analizar de manera general el modelo policial español, no se ha considerado pertinente proceder a analizar cada una de las Policías Autonómicas lo cual excedería el objeto de esta obra.

por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la sección cuarta del Capítulo IV del Título II de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con la adecuación que exija la dependencia de la administración correspondiente, las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas y los reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes ayuntamientos.

A pesar de lo que pudiera presumirse inicialmente al ser España un Estado territorialmente compuesto, no son las Policías Autonómicas las que tienen el mayor peso del modelo policial, es más, sin perjuicio de los cuerpos estatales son las Policías Locales las fuerzas policiales más importantes con las particularidades y limitaciones que se verán.

Esta importancia les corresponde no solo por el número de efectivos con que cuentan estos cuerpos sino por la cantidad de funciones y facultades que tienen atribuidas y por la proximidad con el ciudadano que poseen estos cuerpos y que no se puede afirmar del resto de cuerpos policiales.

Tradicionalmente, la experiencia de la Policía Local en España ha venido mostrando una tendencia a considerarla como una policía básicamente de carácter administrativo, correspondiendo las principales competencias de seguridad a los cuerpos policiales de la administración central. Como consecuencia de la aprobación de la Constitución de 1978 y la potenciación de la administración local, se reforzaron las Policías Locales, lo que se tradujo en un incremento significativo de medios por parte de los ayuntamientos y la voluntad de superar la consideración de estos cuerpos como meros auxiliares en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.¹³¹

¹³¹ “Es un hecho que, en nuestro país, la competencia municipal en materia de seguridad pública se ha encontrado y se encuentra notablemente reducida. Si en los años 30 y 40 del 1800 contribuyó a ello el movimiento centralizador que, hasta casi hoy mismo, tanto ha marcado las rutas policiales del Estado, la explicación actual del fenómeno parece encontrarse en la eclosión de las Comunidades Autónomas. Es verdad

En relación con ello habrá que tener en cuenta que el régimen jurídico de las Policías Locales así como el contenido concreto de la competencia municipal sobre seguridad pública vendrá delimitado por una triple referencia normativa: la legislación municipal de régimen local, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación autonómica de coordinación de las Policías Locales dentro de cada ámbito autonómico.¹³²

En relación a su existencia y a su dimensión como cuerpo de seguridad de carácter local, el artículo 148.1.22^a CE establece como posible asunción por las Comunidades Autónomas, la coordinación y demás facultades en relación con las mismas en los términos que establezca una ley orgánica. En relación al contenido del artículo citado poco más puede extraerse además de que las Policías Locales deben estar presentes en el modelo policial español.

No se analiza si deben ser cuerpos municipales o de otro ámbito (supramunicipal o provincial primordialmente) ni si deben existir en todo municipio o no pero lo que si puede deducirse en todo caso es su reconocimiento implícito derivado de la facultad de las Comunidades Autónomas de coordinar las Policías Locales de su territorio.

Es a *posteriori*, con la promulgación de la LOFCS cuando se desciende a mayor detalle en su regulación como se hace con los cuerpos policiales estatales o autonómicos, y se viene a identificar “local” con “municipal”, cuando en el artículo 51.1 de la LOFCS establece que “los municipios podrán crear cuerpos de policía propios,

que siempre ha existido una policía municipal, que los textos normativos han asignado reiteradamente a los Ayuntamientos competencias en materia policial; pero no es menos cierto que la balanza no ha dejado de estar descompensada en favor del Estado y que, en muchos casos aquellas competencias lo eran más de policía administrativa que de policía de seguridad propiamente dicha. En el fondo, la situación no era sino consecuencia del propio papel asignado a los Ayuntamientos a lo largo del dilatado y azaroso proceso histórico que ha antecedido a la consagración constitucional de la autonomía local. Producida esta, estaba por ver como se había de reflejar en el ámbito de lo policial”. (Barcelona Llop, Javier. «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones», cit., p. 43).

¹³² Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., p. 180.

de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica”.

Entiende LÓPEZ-NIETO que “sin duda alguna constituye la Policía Municipal la policía no estatal más importante por el momento, y no solo por las facultades que tiene atribuidas, sino también por el extenso número de sus miembros. Quizá por estas razones, la LOFCS, cuando se ocupa de las Policías Locales, parece estar pensando siempre en los ayuntamientos y en las Policías Municipales¹³³”.

De esta manera se identifica a las Policías Locales con el cuerpo de seguridad presente en los municipios desecharando otras posibilidades que no estaban cerradas con la Constitución y que hubieran sido perfectamente validas, como pudieran ser cuerpos de policía comarcal, metropolitano o provincial, entidades territoriales todas estas de carácter local. De esta manera, con la aprobación de la LOFCS en los términos referidos se produjo una pluralidad de SSTC que anularon las primeras leyes de coordinación de Policías Locales que preveían la posibilidad de creación de policías supramunicipales, no permitiendo más posibilidades de actuación extraterritorial que las permitidas en la propia LOFCS en los términos del artículo 51.3.¹³⁴

No obstante, la más reciente normativa ha modificado esta situación, posibilitando en determinadas circunstancias y mediante la aprobación del Ministerio del Interior que tenga lugar la mancomunidad de municipios en la prestación del servicio de Policía Local, y ello, mediante la introducción de la Disposición Adicional

¹³³ López-Nieto Mallo, Francisco. *La Policía Municipal*. 3^a edición. Madrid: El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. La Ley, 2007, p. 30.

¹³⁴ El artículo 51.3 LOFCS dispone que “dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma”.

Quinta introducida por el artículo único de la L.O. 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.¹³⁵ Esta cuestión de tamaña importancia será analizada con posterioridad cuando se desarrolle la cuestión de la mancomunidad de municipios.

Por otro lado y en cuanto la constitución de los cuerpos de Policía Local se debe destacar la situación del panorama municipal en el Estado español en la medida que la situación es más que heterogénea y se caracteriza por una gran variedad de escenarios que dificultan un tratamiento homogéneo máxime cuando la ley no discrimina más allá de la diferenciación entre los municipios de régimen común y los municipios de gran población y contempla un régimen de carácter general.¹³⁶

Ello provoca un curioso fenómeno que se podría sintetizar con la idea de exceso/defecto de competencias puesto que los grandes municipios con gran dotación de medios materiales y humanos se verán plenamente capacitados para asumir gran cantidad de funciones que ciñéndonos al estricto marco legal no deberían desarrollar mientras los pequeños municipios con cuerpos reducidos o sin cuerpo de policía se verán sobrepasados con las funciones contempladas.

En tanto se aprobaran las normas estatutarias de los cuerpos de Policía Local que establecieran el criterio para determinar la necesidad de la constitución de estos cuerpos la LOFCS estableció en la Disposición Transitoria Cuarta un régimen basado

¹³⁵ Establece la citada Disposición que “en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de Policía Local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

¹³⁶ El novedoso régimen de organización y funcionamiento de los Municipios de Gran Población se regula en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, de 2003, mediante la modificación de la LBRL, introduciendo a la misma un nuevo Título X (arts. 121 a 138), dedicado a los municipios de gran población donde determina las particularidades de los mismos en atención a sus mayores necesidades pero también mayor cantidad de medios materiales y humanos.

en el criterio poblacional, con el criterio de su constitución en los municipios a partir de los 5.000 habitantes¹³⁷.

Este precepto supletorio y transitorio debe entenderse tácitamente derogado en virtud del desarrollo estatutario de la Policía Local por las diferentes leyes de coordinación de las Comunidades Autónomas que han adoptado diferentes criterios que pueden elevar o no este criterio poblacional que usualmente se establece entre 5.000 y 10.000 habitantes.

En aquellos municipios en que no se cuente con cuerpo de Policía Local sus funciones serán ejercidas por los auxiliares de Policía Local que con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogas desempeñarán las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones,

En cuanto a las funciones correspondientes a la Policía Local el artículo 53.1 de la LOFCS establece que deberán ejercer las siguientes funciones:

- “a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

¹³⁷ Establece la Disposición Transitoria Cuarta que “la Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas”.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

Asimismo y según el artículo 53.2 “las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”.

Cabe tener en cuenta que todas estas funciones tienen carácter policial pero el ejercicio de las más importantes y significativas, como son las de los apartados c) y g) se deben comunicar a las FCSE, la vigilancia de espacios públicos y mantenimiento del orden lo es a título de colaboración y si son requeridos para las funciones de Policía Judicial lo es con carácter colaborador y desde el concepto amplio de Policía Judicial.

En definitiva, la actuación de la Policía Local en materia propiamente policial, lo es en un sentido eminentemente subordinado y dependiente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuestión que hoy en día, a la luz de la situación actual requiere un replanteamiento para adaptar estas premisas a las actuaciones realmente realizadas por estos cuerpos dotándoles de un estatus dentro del modelo policial que sea realmente acorde a las funciones realizadas.

Junto a estas circunstancias debe señalarse un dato muy significativo derivado del Registro de Entidades Locales pues de los más de 8.100 municipios existentes en España solo en unos 1.700 existe cuerpo de Policía Local, agrupándose en estos el 90% de la población nacional¹³⁸. De estos 1.700 cuerpos de Policía Local, aproximadamente 70 de ellos tienen plantillas superiores a 100 funcionarios, 80 entre 60 y 100, 100 entre 30 y 60, 450 entre 10 y 30, 1000 entre 1 y 10.

Así las cosas, ¿tiene sentido que la LOFCS trate por igual a todos los cuerpos locales, les atribuya idénticas funciones y considere que todos están en condiciones de hacer lo mismo? ¿es razonable y realista tratar por igual lo que ni lo es ni puede serlo nunca? ¿no habría que diferenciar? La realidad se ha encargado de hacer lo que el legislador, hasta ahora, no ha hecho. Hay, en efecto, cuerpos de Policía Local cuyos cometidos prácticos superan con creces los legales precisamente porque están en condiciones materiales de hacerlo por dimensiones, medios, formación, circunstancias, etc.¹³⁹

Hay que destacar por otro lado que desde su origen la LOFCS procedía a regular a la Policía Local pensando exclusivamente en el ámbito municipal no contemplando la posibilidad de policía de carácter provincial, metropolitano o

¹³⁸ Cano de la Vega, José Francisco. «La seguridad local: nueva realidad y nuevos retos». www.upct.es/.../682_Jose%20Fco.%20Cano%20de%20la%20Vega.pdf. s.f. (último acceso: 18 de agosto de 2015), p. 3.

¹³⁹ Barcelona Llop, Javier. «La administración de la seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI», cit., p. 18.

cualquier otro fenómeno de carácter asociativo que conlleve la constitución de una Policía Local mancomunada. Hoy por hoy, esta concepción aislada de un cuerpo de Policía Local para cada municipio e independiente de los demás, a pesar de ser la situación existente ya no es la única y cabe la posibilidad de creación de cuerpos de carácter mancomunado por aquellos municipios que no puedan por si solos prestar en condiciones de suficiencia y eficacia este servicio.¹⁴⁰

En definitiva, nos encontramos con un cuerpo de policía que ha evolucionado sobremanera desde el establecimiento de la democracia en nuestro país, aún más si cabe que el resto de cuerpos policiales, puesto que ha experimentado una evolución en positivo en cuanto a la asunción de competencias, funciones o importancia en el cuadro general de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por lo que su estudio será objeto de detalle analizando todos aquellos elementos que nos sirvan para entenderla como una policía moderna, de calidad y profesional.

E. Casos particulares

Una vez analizados los diferentes cuerpos de seguridad que integran el modelo policial español tanto a nivel estatal como autonómico y local debe dejarse constancia de unos supuestos especiales relativos a ciertos grupos de funcionarios que si bien

¹⁴⁰ Esta situación en la actualidad ha cambiado y como ya se ha mencionado la Ley 16/2007, de 13 de diciembre ha introducido una Disposición Adicional Quinta a la LOFCS que permite, siempre obviamente en las condiciones que marque la ley, la mancomunidad de municipios y la prestación conjunta del servicio. Cuestión esta que dada su tamaña importancia será estudiada en el apartado G del capítulo III.

realizan funciones netamente policiales no se configuran como cuerpos de seguridad en los términos vistos hasta el momento.

En este sentido debemos distinguir dos casos que por su particularidad merecen ser analizados y al menos mostrarlos como parte de este modelo policial a pesar de que no pueden entenderse como cuerpo policial en sentido estricto como la Policía Nacional, la Guardia Civil o el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por un lado destaca la Policía Judicial como un conjunto de funcionarios policiales integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pero adjetivados por las funciones especiales que realizan y que da lugar a una dependencia material de juzgados y tribunales no configurándose como un cuerpo específico sino que se integran por miembros de los cuerpos estatales caracterizados por la especialidad de sus funciones¹⁴¹.

Por otro lado se debe destacar el Servicio de Vigilancia Aduanera, en adelante SVA, que se establece como un servicio de carácter policial que desarrolla su actividad en la lucha contra el contrabando, el blanqueo de capitales y el fraude fiscal y que orgánicamente depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (AEAT).

1. La Policía Judicial como función específica de los cuerpos policiales

¹⁴¹ Ello sin perjuicio de la posibilidad de actuación como Policía Judicial de los cuerpos de Policía Autonómica con un desarrollo integral de sus funciones, como pueda ser la Ertzaintza o los Mossos d'Esquadra o la posibilidad de actuación como Policía Judicial en sentido amplio de los cuerpos de Policía Local.

El modelo policial tradicional en España se ha caracterizado por la centralización de sus cuerpos policiales de manera acorde con la existencia de un Estado de carácter unitario. La situación cambió decididamente con la Constitución de 1978 al establecer un marco constitucional y legal que posibilitó la descentralización policial.

En este sentido y en términos generales el modelo policial español aparece configurado por dos grandes cuerpos policiales dependientes de la Administración central, la Guardia Civil y la Policía Nacional. Por otra parte, el proceso de creación de las Policías Autonómicas no acusa una clara nota de generalización salvo la excepción de País Vasco, Cataluña y Navarra; mientras que las Policías Locales con un ámbito territorial muy delimitado y a pesar del aumento de su importancia no alteran sustancialmente el modelo establecido¹⁴².

De esta manera y con carácter amplio debe destacarse que el conjunto de funciones de los cuerpos policiales puede articularse en torno a una doble dimensión y cada una de estas dimensiones tiene su acomodo en un precepto constitucional.

Por un lado, la base del sistema policial español se asienta sobre el artículo 104 CE que se refiere a la policía gubernativa en funciones de seguridad, —ubicado significativamente en el Título IV de la Constitución bajo la rúbrica “Del gobierno y la administración”— y que establece que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad. Una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”¹⁴³.

¹⁴² Agirreazkuenaga Aurtenetxe, Iñaki. «Reflexiones sobre el modelo policial vasco». En El modelo policial y sus retos de futuro, coord. Castells, José Manuel, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000, p. 140.

¹⁴³ El desarrollo legal de este precepto tuvo lugar años después con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por otro lado y como actividad dirigida a la represión del hecho delictivo y averiguación de los responsables en su caso, destaca la función de Policía Judicial de los cuerpos policiales que se contempla en el artículo 126, —ubicado en el Título VI: “Del Poder Judicial”— que establece las bases del sistema al disponer que “la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca”.

Debe entenderse que el ejercicio de la actividad policial no puede comprenderse sin ninguno de estos dos preceptos que aparecen indisolublemente unidos por el hecho de que la Policía Judicial se configura no como un cuerpo propio sino como una función que es ejercida por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por tanto las actuaciones de los mismos afectarán a ambas vertientes de la actividad policial.

A estos efectos resulta esclarecedora la postura de MARTÍNEZ PÉREZ, el cual manifiesta que “la actividad policial implica pues la acción de la autoridad pública en un ámbito muy concreto, abarcando no solo tareas de ejecución administrativa, de seguridad, de vigilancia, de asistencia, de información y documentación sino también las de carácter preventivo y represivo. De este modo, la actividad a que alude el artículo 104 CE ve ampliado su ámbito de intervención a la averiguación del delito, descubrimiento y aseguramiento del delincuente (art. 126 CE). Este es el planteamiento que sirve para entender la Policía Judicial como función de la Policía de seguridad en la represión de los delitos, en auxilio de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Fiscal”¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Martínez Pérez, Roberto. *Policía Judicial y Constitución*. Navarra: Aranzadi, 2001, p. 202.

Se observa así pues, que en ambos preceptos mencionados se contemplan las dos funciones esenciales que tienen encomendadas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: de Policía Administrativa y de Seguridad (art. 104 CE) y de Policía Judicial (art. 126 CE).

En principio, puede entenderse que la Policía Judicial está constituida por aquellos funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que cooperan y colaboran con los Jueces, los Tribunales y el Ministerio Fiscal en la función básica y primordial de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes.

Se trata de un concepto que ha sido y sigue siendo objeto de intensos debates en torno a varios elementos configuradores del mismo. Así existe discusión sobre diversos aspectos, como la propia normativa reguladora la cual se encuentra dispersa en multitud de cuerpos legales¹⁴⁵, el sistema de doble dependencia sobre el cual se articula o incluso el debate en torno a su configuración como una función más dentro de las funciones generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o bien como un cuerpo con identidad propia diferenciado del resto.

En esencia, su actuación se produce en el ámbito del Poder Judicial colaborando con Jueces y Fiscales en la búsqueda de la verdad material en relación a los hechos que presentan caracteres delictivos, tanto en la actuación previa al proceso penal mediante las denominadas primeras diligencias¹⁴⁶, que caracterizan la

¹⁴⁵ La normativa en torno a la Policía Judicial se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico careciendo de una regulación sistemática que la dote de unidad. De esta manera su regulación básica se encuentra fundamentalmente además de en el artículo 126 de la Constitución, en la LECRIM (Título III del Libro II, artículos 282-298), la LOPJ (Título III del Libro VII, artículos 547-550), la LOFCS (Capítulo V del Título II, artículos 26-36) y el RD 769/1987, de 19 de Junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

¹⁴⁶ Las denominadas primeras diligencias son recogidas en el artículo 13 LECRIM cuando establece que “se consideran como primeras diligencias la de consignar las pruebas del delito que puedan desaparecer, la de recoger y poner en custodia cuanto conduzca a su comprobación y a la identificación del delincuente, la de detener, en su caso, a los presuntos responsables del delito, y la de proteger a los ofendidos o perjudicados por el mismo, a sus familiares o a otras personas”.

actuación de la Policía Judicial genérica, como a las propias diligencias de investigación en relación a presuntas infracciones penales bajo la dependencia de la autoridad judicial o fiscal en el supuesto de la Policía Judicial específica.

Nos encontramos así, en una primera aproximación, con un órgano auxiliar del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal de carácter técnico, y también, de garantía para los derechos de los ciudadanos, que realiza la función primigenia y la referencial función de investigación y esclarecimiento de los hechos delictivos y el descubrimiento y aseguramiento de los presuntos culpables.¹⁴⁷

La actual configuración en nuestro ordenamiento jurídico de la Policía Judicial es fruto de una larga evolución histórica que ha tenido como consecuencia la situación actual en que se encuentra que necesariamente discurre en su lenta evolución de la mano de la propia evolución del sistema policial español en la medida en que aquellos sujetos que ejercen esta función se incardinan en el organigrama policial.

Puede afirmarse que la Policía Judicial en España se ha desarrollado históricamente, desde una perspectiva orgánica, como una especialización de los cuerpos policiales. Esta situación no ha cambiado sustancialmente hasta la actualidad, lo que convierte a la Policía Judicial en una parte muy importante del modelo policial¹⁴⁸.

Partiendo de un análisis terminológico de la expresión se puede entender que la Policía Judicial es la policía del Poder Judicial, de manera que si la función del Poder Judicial es básicamente juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117.3 CE), la función de la Policía Judicial será auxiliar a juzgados y tribunales en la búsqueda de la verdad material sobre los hechos objeto de investigación. Precisamente esta

¹⁴⁷ López Sánchez, Manuel, y Marchal Escalona, Antonio Nicolas. *Policía y Seguridad pública. Manual de intervención policial*, cit., p. 192.

¹⁴⁸ Blázquez González, Félix. *La Policía Judicial*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 23.

búsqueda de la verdad por parte de los tribunales implica la necesidad de unos medios materiales y humanos que contando con la adecuada especialización desempeñen la actividad investigadora para los tribunales destacando que esta institución según el modelo actual se centra en el marco del proceso penal.

No hay duda que la Policía Judicial se circunscribe al ámbito del enjuiciamiento penal; de forma que esta función solo existe si hay delito, y en relación con una investigación criminal. La relación con los jueces y los tribunales en otros ámbitos no puede ser encajada en esta función; incluso las actividades de vigilancia de carácter general relacionadas con la prevención de delitos y faltas no han de ser calificadas como tales hasta que en el curso de las mismas se identifique al menos la comisión de un ilícito penal¹⁴⁹.

Partiendo de la regulación actual de nuestro sistema jurídico se puede destacar que la Policía Judicial constituye una función específica dentro de las funciones de la policía general, basada en los criterios de la policía científica¹⁵⁰ destinada a la investigación de los hechos punibles, la persecución y aseguramiento de los delincuentes poniendo a disposición de la autoridad judicial y, eventualmente, del Ministerio Fiscal, los resultados de su actuación (arts. 126 CE, 282 LECRIM, 32.1 LOFCS, 547 LOPJ, 1 RDPJ).

Esto supone, que no existe una Policía Judicial en sentido propio, sino una función de Policía Judicial, es decir, será la policía la que entre otras funciones que tenga asignadas desempeñe la de Policía Judicial con las especialidades, características y circunstancias que se están viendo.

¹⁴⁹ Paricio Rallo, Eduardo. «La Policía Local como Policía Judicial». *Cuadernos de Derecho Local*, 2005, pág 41.

¹⁵⁰ La LOFCS refleja esta circunstancia cuando establece en su Exposición de Motivos que al configurar la existencia de una Policía Judicial para hacer frente a los avances de la criminalidad moderna, resulta necesario para ello la utilización de grandes medios y efectivos y el empleo de las técnicas de una policía científica.

Resulta fundamental la configuración que el constituyente hizo de la función de Policía Judicial, al establecer la misma en el Título VI relativo al Poder Judicial, para dotarla del carácter de actividad auxiliar de la autoridad judicial y fiscal diferenciándola del resto de actividades policiales en las que se configura dependiendo del Gobierno. De esta manera se pueden destacar dos notas fundamentales:

1. Dado que la Policía Judicial se configura actualmente como una función y no como un cuerpo específico dependiente del Poder Judicial sus miembros están sujetos a una doble dependencia, por un lado dependencia orgánica de sus superiores naturales y por otro lado dependencia funcional de los Juzgados, los Tribunales y el Ministerio Fiscal, con los consecuentes derivados de esta doble dependencia.
2. La actual configuración de la Policía Judicial y del propio Poder Judicial implica que éste necesariamente precise del auxilio y apoyo del Ejecutivo que proporcionará los elementos materiales y humanos a través de los cuales se ejerce esta función y que derivará en los graves conflictos que pueden darse entre Ejecutivo y Judicial como consecuencia de la doble dependencia.

Son muchos los recelos que provoca este planteamiento en la medida en que siendo imprescindible el auxilio de la Policía Judicial al Poder Judicial para el ejercicio de su función, la configuración constitucional y legal implica la posibilidad de que dada la dependencia del gobierno de la policía se pueda producir una injerencia en el Poder Judicial y en consecuencia conculcar el principio de independencia judicial que establece el artículo 117.1 de la Constitución¹⁵¹.

Resulta fundamental destacar que la Constitución al establecer el precepto dedicado a la Policía Judicial lo hace con un carácter extremadamente abierto e

¹⁵¹ El artículo 117.1 de la Constitución determina que “la justicia emana en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley”.

indefinido al dejar a la voluntad del legislador ordinario su configuración definitiva, con aspectos imprecisos tan importantes como la modalidad de dependencia de los tribunales. No obstante, a pesar de la generalidad y falta de precisión de la Constitución se pueden extraer dos consecuencias fundamentales del artículo 126 que son la dependencia de Jueces, Magistrados y Ministerio Fiscal y la especialización de la Policía Judicial en materia criminal.

Para resaltar esta indefinición en el texto constitucional y su vinculación con el Poder Judicial, se puede destacar la posición de la Fiscalía General del Estado que entiende que “la Constitución enuncia la tarea que incumbe a la Policía Judicial, pero no atribuye la función a ningún órgano, ni efectúa la distribución material y geográfica de la competencia. En rigor tampoco predetermina si ha de constituirse como cuerpo específico o como mera función ejercitable por los Cuerpos de Seguridad, ni si su régimen de dependencia de Jueces y Fiscales debe ser orgánico o funcional, por lo que deja en manos del Legislador un extenso margen de libre configuración. Por abierto que sea el modelo, sin embargo, lo preside un principio de indefectible e inmediata aplicación: antes y por encima de cualquier consideración organizativa, institucional o funcional, lo que individualiza a la Policía Judicial es su dependencia de la Justicia”¹⁵².

Ha sido con posterioridad, con la promulgación de la LOFCS y el RDPJ 769/1987, de Policía Judicial, cuando se ha asentado su configuración como función y no como cuerpo especializado, destacando que dada la generalidad con que se redactó el artículo 126 hubiera sido posible desarrollar otro modelo acorde con una

¹⁵² Consulta 2/1999, de 1 de febrero de la Fiscalía General del Estado sobre la posibilidad de atribuir a los funcionarios integrantes del Servicio de Vigilancia Aduanera la condición de Policía Judicial para la investigación del delito de contrabando y sus conexos.

mayor dependencia del Poder Judicial o incluso la creación de un cuerpo específico de Policía Judicial dependiente únicamente del Poder Judicial¹⁵³.

Un elemento fundamental a considerar es el de la estructuración de la misma siendo una de sus particularidades más destacadas la referente a las clases de Policía Judicial. Partiendo de su configuración como una función y no como un cuerpo específico y entendido como un órgano de auxilio a la Administración de Justicia se puede distinguir entre el concepto amplio y estricto de Policía Judicial. Se aprecia una dualidad en su ordenación fundamentalmente en atención al criterio de la actividad realizada y de la mayor o menor dependencia de los Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal planteándose la cuestión de si las funciones de Policía Judicial en sentido estricto pueden ser asumidas por cualquier miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o solamente como ha venido siendo tradicional por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La cuestión no es baladí, puesto que el modo de organizar de una manera eficiente el ejercicio de esta función determinará que sus miembros se encuentren exentos de cualquier tipo de presión política, policial o de otro ámbito que pueda interponerse en la consecución de la averiguación de la infracción criminal y la identificación de su responsable e incluso afectar al principio de independencia judicial del artículo 117 CE en la medida en que se obstaculice o perturbe el funcionamiento de los órganos a su servicio, en este caso la Policía Judicial y básicamente por sus

¹⁵³ Puede destacarse la posición de Queralt y Jiménez Quintana, los cuales advierten que “el artículo 126 de la Constitución dejó en su día abierta la cuestión, pues nada dice a la modalidad de dependencia que la Policía Judicial deba de adoptar respecto de Jueces y Fiscales; es más, literalmente la letra del artículo 126 de la Constitución podría entenderse referida incluso a un cuerpo de Policía Judicial y no a una función de Policía Judicial. En todo caso, la solución adoptada por el Derecho vigente es correcta constitucionalmente hablando” (Queralt, Joan Josep, y Jiménez Quintana, Elena. *Manual de Policía Judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de publicaciones., 1987, pág 27).

superiores orgánicos y por intereses políticos o ideológicos frente a los judiciales que son los que deben primar.

Possiblemente la solución más fácil sería establecer un cuerpo policial íntegramente dependiente de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, no solo desde la perspectiva funcional sino también orgánica, con lo cual no hablaríamos de Unidades Adscritas a los juzgados compuestas de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino de una policía específica, diferenciada de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁵⁴.

De este modo no se catalogaría a la Policía Judicial como una función como así sucede en España, sino que sería propiamente un cuerpo policial como puede serlo la Policía Local o Nacional, con una función específica y concreta en la amplia función de la seguridad ciudadana, y que sería la investigación de los delitos y la puesta a disposición judicial de sus responsables.

No obstante esto no sucede en nuestro país donde como se ha dicho la Policía Judicial es una función y no un cuerpo especializado y por tanto partiendo de ello se da un concepto amplio y un concepto estricto del término de modo que:

- La Policía Judicial en **sentido genérico o amplio** está integrada por cualquier miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas o Policías Locales, cuando en cumplimiento de la legislación vigente presten el debido auxilio a los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y al Ministerio Fiscal mediante la averiguación y persecución de delitos y delincuentes, a

¹⁵⁴ En el ámbito del derecho comparado no son raros ejemplos de ello, así en Dinamarca la Policía Judicial lo es en pleno sentido de la palabra, pues dependen del Ministerio de Justicia, y los jefes de policía son fiscales en su jurisdicción, y ejercen la acción pública; o Bélgica donde se ha creado un Cuerpo específico para la investigación criminal: la Policía Judicial de los Tribunales la cual se establece como un cuerpo especializado dependiente directamente de Jueces y Tribunales.

estos efectos resulta procedente referirse al artículo 283 de LECRIM, que resalta esta función vasta del concepto.

- La Policía Judicial en **sentido estricto o restringido**, sin embargo, está constituida por aquellos funcionarios que, bajo la dependencia de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, tiene encomendada con carácter exclusivo la investigación de los delitos de una manera directa, continuada y permanente, sin perjuicio que puedan desarrollar otras funciones que les puedan ser atribuidas; y ello según el sistema de doble dependencia orgánica y funcional de los miembros de Policía Judicial según se verá al estudiar esta cuestión.

2. El Servicio de Vigilancia Aduanera

El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) es un servicio de carácter policial que desarrolla su actividad en la lucha contra el contrabando, el blanqueo de capitales y el fraude fiscal y que orgánicamente depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (AEAT). Sus operaciones e investigaciones están encaminadas a la represión de los delitos e infracciones tipificados en la Ley Orgánica de Represión del Contrabando, en todo el territorio español, su espacio aéreo, y sus aguas jurisdiccionales; si bien, los medios con que cuenta le permiten realizar intercepciones y abordajes de buques dedicados al tráfico de drogas en aguas internacionales.

A estas funciones hay que añadir las atribuidas por parte de la Agencia Tributaria en lo que a delitos económicos se refiere, entre ellos, la lucha anticorrupción o la investigación de fraudes en comercio exterior entre otros. Sus funcionarios tienen carácter de Agentes de la Autoridad y, dadas las misiones que desempeñan, están autorizados para el uso de armas de fuego.

Éstos tienen asimismo la condición legal de colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con quienes actúan en coordinación y suelen realizar operaciones conjuntas especialmente contra el tráfico de drogas. Las operaciones contra entramados criminales en los que intervienen diferentes cuerpos o servicios suelen estar coordinadas por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)¹⁵⁵.

Hay que destacar que, debido a su doble condición de colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de agentes de la Autoridad armados auxilian a los órganos jurisdiccionales o al Ministerio Fiscal en aquellas operaciones de lucha contra el contrabando en las que se requiere su actuación en calidad de Policía Judicial.

En la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, se reconoce expresamente al Servicio de Vigilancia Aduanera como un servicio de seguridad competente junto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas¹⁵⁶.

¹⁵⁵ En Octubre de 2014 el Gobierno decidió modificar la estructura del Ministerio del Interior y una de las principales novedades fue la creación del nuevo Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, mediante la integración del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y del Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO). El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) se configura como una nueva subdirección general, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, y será el órgano de recepción, integración y análisis de toda la información estratégica disponible referida al terrorismo, la criminalidad organizada y los radicalismos violentos, elaborando inteligencia estratégica y prospectiva, ofreciendo una valoración de estas amenazas permanentemente actualizada, proponiendo y coordinando estrategias nacionales para combatirlas, y estableciendo los criterios de actuación y coordinación operativa entre los distintos organismos en los casos de coincidencia o duplicidad entre investigaciones que se desarrollan contra estos fenómenos.

¹⁵⁶ El artículo 3 en relación a los servicios de seguridad competentes dispone que “a los efectos de lo previsto en esta Ley tendrán la consideración de servicios de seguridad competentes las autoridades policiales y aduaneras, que estén autorizadas por el ordenamiento jurídico español para descubrir, prevenir e investigar delitos y actividades delictivas, así como para ejercer la autoridad y adoptar medidas coercitivas que sean designadas de

Puede destacarse sin ningún género de dudas que el Servicio de Vigilancia Aduanera realiza una multiplicidad de funciones de carácter eminentemente policial pero formalmente se integra en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria que es un organismo público de la Administración española encargado de la gestión del sistema tributario y aduanero estatal así como de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos, nacionales o de la Unión Europea, cuya gestión se le encomienda.

Por tanto, se trata de un cuerpo de funcionarios dependiente de la Hacienda Pública para la investigación, persecución y represión de los delitos contrabando y otros relacionados con el crimen organizado, el narcotráfico o el blanqueo de capitales, configurándose como un cuerpo armado de carácter policial¹⁵⁷.

Uno de los problemas fundamentales que plantea este organismo público es que no existe una clara delimitación de funciones en relación a los cuerpos de policía estatales. Su labor reside en la investigación y persecución de las infracciones en

acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley, sin perjuicio de lo previsto en el apartado tercero del artículo 1 de esta Ley.

Igualmente la Disposición Adicional Primera, sobre los Servicios de seguridad competentes y punto o puntos de contacto nacionales, preceptúa que “a los efectos previstos en el artículo 3 de la presente Ley, los Ministerios del Interior y de Economía y Hacienda, en su ámbito respectivo de competencias, remitirán a la Secretaría General del Consejo, para su depósito, la declaración como «servicios de seguridad competentes» de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y el Servicio de Vigilancia Aduanera. Esta declaración podrá modificarse en cualquier momento por el mismo procedimiento descrito anteriormente”.

¹⁵⁷ La propia Agencia Tributaria le asigna las siguientes funciones:

- El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando.
- Ejercicio de las funciones de Resguardo Fiscal y Aduanero.
- La actuación en materia de inspección, investigación y control que les sean encomendadas por la Subdirección General de Inspección e Investigación y la participación en misiones de investigación de otras Áreas de la AEAT.
- Selección de los medios técnicos especiales necesarios para el cumplimiento de las actividades operativas, barcos, aviones, inteligencia electrónica y otros medios materiales utilizables en la represión del fraude aduanero y contrabando.
- Actuaciones en materia de blanqueo de capitales, control de cambios, así como la persecución, investigación y descubrimiento de la economía sumergida, en coordinación con los órganos competentes.
- Prestación de servicios en el área de comunicaciones al resto del Departamento.

materia de contrabando, lo que provoca que pueda concurrir funcionalmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sin que se haya establecido por parte del legislador criterios de preferencia o atribución entre ellos.

Sobre esta situación se pronunció la Fiscalía General del Estado, la cual a través de la consulta 2/1999, de 1 de febrero, habla de “una deficiencia que es de lamentar ante la ausencia de criterios legales de distribución material o geográfica de competencias entre el SVA y los cuerpos estatales”. Concluye la Fiscalía que en relación a las conductas calificables normativamente como contrabando el SVA asume la competencia general del servicio así como de los delitos conexos asociados a los ilícitos de contrabando”.

Su normativa básica se establece en el Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, el cual, en la investigación y represión de los delitos de contrabando, actuará en coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y tendrá, a todos los efectos legales, carácter colaborador de los mismos, tal y como preceptúa la Disposición Adicional Primera en el párrafo 2º del punto 1 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando.

Este carácter colaborador en ningún caso puede suponer atribuirles carácter de cuerpo policial, no obstante destacar que realiza funciones eminentemente policiales e incluso es objeto de debate entre los autores si se le puede atribuir o no carácter de Policía Judicial¹⁵⁸.

¹⁵⁸ El Servicio de Vigilancia Aduanera, *a priori*, no forma parte de la Policía Judicial, pero si es cierto que puede investigar y reprimir los delitos relacionados con el contrabando. Es decir, se dice que formalmente no es Policía Judicial, pero materialmente se le otorga el desarrollo de la función.

En realidad el planteamiento es más dogmático que real y tiene un papel muy importante en la seguridad pública española. manteniendo un alto grado de dependencia con los Jueces y Fiscales.

Aún más, en la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se dispone en su Disposición Adicional Quincuagésima Sexta, que se adicione al art.103 de la Ley 31 /90, de 27 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado, el siguiente punto:

Nos encontramos con una situación complicada en la medida que tiene difícil comprensión que determinados órganos realicen funciones netamente policiales pero al margen de la organización de los cuerpos de seguridad. No tiene sentido que el Servicio de Vigilancia Aduanera realice estas funciones y sin embargo tenga una dependencia directa de la Administración Tributaria. Entiende BARCELONA LLOP que “es, sin duda, una extravagancia en uno de los sentidos lingüísticos de la palabra: está fuera de la órbita de la policía de seguridad, circula al margen de ella, aunque tiene competencias para la investigación, persecución y represión de los ilícitos penales y administrativos en la materia”¹⁵⁹.

Se puede concluir en relación a la situación jurídica del Servicio de Vigilancia Aduanera, que tal vez, dadas sus funciones y caracteres, debiera integrarse en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a todos los efectos y permanecer como un servicio especializado en las tareas que efectivamente realiza en la actualidad, puesto que manteniendo la actual situación distorsiona aún más el modelo policial español.

Sobre ello entiende BARCELONA LLOP que “el Servicio de Vigilancia Aduanera debiera integrarse orgánica y funcionalmente en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, concretamente en el cuerpo que asumiera la investigación y persecución de los delitos de contrabando. Habría, sin duda, que prever regímenes transitorios e idear fórmulas que no perjudicaran los derechos de nadie, pero sería muy conveniente caminar en la línea de convertir al Servicio de Vigilancia Aduanera

“6. Especialmente, corresponde a la Agencia Estatal de Administración Tributaria el auxilio a los Juzgados y Tribunales de Justicia y al Ministerio Fiscal en la investigación, enjuiciamiento y represión de los delitos públicos. A este fin la Agencia Estatal de Administración Tributaria establecerá medios humanos y materiales especializados en el ejercicio de dicha función de auxilio”.

¹⁵⁹ Barcelona Llop, Javier. «La administración de la seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI», cit., p. 8.

en una sección de uno de los cuerpos que forman las fuerzas de seguridad estatales, aprovechando por supuesto sus medios y experiencia, que nadie discute"¹⁶⁰.

F. La seguridad privada

A pesar de llevarse a cabo en esta sede el estudio del modelo policial español procede siquiera por la importancia que tiene y su afinidad con el concepto de seguridad tratar la seguridad privada, la cual, por razón de su actividad, se encuentra en muchas ocasiones íntimamente vinculada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Debe entenderse por seguridad privada, aquel conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizados o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades¹⁶¹.

Ya se ha destacado que en atención al contenido del artículo 149.1.29^a de la Constitución la seguridad pública se configura como una competencia del Estado, sin perjuicio de la creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezcan sus respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica. En desarrollo de este artículo se dictó la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos

¹⁶⁰ Barcelona Llop, Javier. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas, p. 29.

¹⁶¹ Artículo 2.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

de Seguridad de 1986 que establece en su artículo 1 que la seguridad pública es competencia del Estado, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en los términos que determina la normativa aplicable, y ello, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁶².

Por tanto, y partiendo de la Carta Magna y la LO 2/1986, de 13 de marzo, la seguridad pública es competencia del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que serán las encargados de garantizar a los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, por expresarlo en términos del artículo 104 de la Constitución.

No obstante, no se excluye la participación privada en la prestación de servicios de seguridad, sin que esta participación deba ser entendida en modo alguno como impotencia o dejadez por parte del Estado en el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Constitución sino que nace de la voluntad del propio Estado de abrir un cauce de participación a la iniciativa privada para prestar su colaboración en la misión de contribuir a la protección de las personas y bienes reservándose el Estado el control sobre la misma¹⁶³.

Básicamente la normativa reguladora de la materia se encuentra contenida en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, —que sustituye a la anterior Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada— y que supone adaptar este sector de actividad a la situación actual de la sociedad española, llevando a cabo, al contrario

¹⁶² El artículo 1 dispone que “la Seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

¹⁶³ Marchal Escalona, Antonio Nicolás y otros. *Manual del Policía*, coord. Escalante Castarroyo, José. 6^a edición. Madrid: La Ley, 2011, pp. 1127-1128

de la anterior regulación, un tratamiento total y sistemático de la seguridad privada en su conjunto que pretende abarcar toda la realidad del sector existente en España, al tiempo que lo prepara para el futuro.

En todo caso, y sin adentrarnos en materia por entender que no constituye el objeto de este trabajo se deben destacar dos cuestiones fundamentales en relación a la prestación por parte de entidades privadas de los servicios de seguridad. En primer lugar, el deber de colaboración de los miembros de estos servicios privados con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que son los sujetos verdaderamente encargados de garantizar a los ciudadanos una convivencia pacífica. En segundo lugar, y directamente relacionado con ello, debe señalarse lógicamente, una verdadera subordinación de estos servicios de seguridad a los cuerpos policiales y un efectivo control por parte de la administración pública en sus actuaciones para así velar que el cumplimiento de sus funciones se realiza en los términos legales y respetando la normativa, que por otra parte, está íntimamente vinculada con los derechos y libertades de los ciudadanos.

En estos términos se expresa el propio Preámbulo de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, que vale la pena reproducir a continuación pese a la longitud de la cita:

“en la relación especial que mantiene la seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, auténticos garantes del sistema de libertades y derechos que constitucionalmente protegen, se hace necesario avanzar en fórmulas jurídicas que reconozcan el papel auxiliar y especialmente colaborador desempeñado por la seguridad privada, de forma que, además de integrar funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, les haga partícipes de la información que resulte necesaria para el mejor cumplimiento de sus deberes. Se aborda, así, una reforma en profundidad de la regulación legal hasta ahora vigente que pivota sobre dos ejes. En primer lugar, sobre la base irrenunciable de la preeminencia de la seguridad pública sobre la seguridad privada, se realiza una adecuación de la normativa que permita su

adaptación y dé respuesta a la necesidad real de seguridad en cada momento, de manera que se aprovechen todas sus potencialidades. En segundo lugar, los poderes de intervención y control público sobre la seguridad privada se focalizan en los aspectos verdaderamente esenciales para la seguridad pública, desregulando los aspectos accesorios que no tienen una directa relación con el servicio de seguridad, al tiempo que se moderniza su gestión y se potencia su colaboración con la seguridad pública. En resumen, puede decirse que el conjunto de los cambios propuestos en la nueva ley, además de mejorar y resolver problemas técnicos, de gestión y operativos, profundiza decididamente en el actual modelo español de seguridad privada — complementaria, subordinada, colaboradora y controlada por la seguridad pública —, apostando por su papel preventivo en beneficio de la seguridad general, y lo hace aprovechando e integrando funcionalmente todo su potencial informativo, de recursos humanos y de medios materiales, al servicio de la protección y seguridad del conjunto de la ciudadanía, de forma compatible con el legítimo interés que persiguen las entidades privadas de seguridad”.

Este principio de sometimiento y control de estos servicios y de las empresas que los prestan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se traduce en un control efectivo de estas entidades por el Cuerpo Nacional de Policía en virtud del artículo 12.1.g de la LO 2/1986 que establece que “será ejercido por el Cuerpo Nacional de Policía el control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones”.

Cabe destacar que la ley prescribe que únicamente puede ejercer funciones de seguridad privada el personal de seguridad privada que estará integrado por los vigilantes de seguridad y su especialidad de vigilantes de explosivos, los escoltas privados, los guardas rurales y sus especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad y los detectives privados (artículo 26.1).

En todo caso, la actuación de los sujetos que desempeñen este tipo de funciones, como no podía ser de otro modo, deberá realizarse cumpliendo las siguientes premisas:

- Todas estas actividades tienen la consideración de complementarias y subordinadas respecto de la seguridad pública. De este modo, la propia Ley, en beneficio de la seguridad pública, establece el marco para la más eficiente coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los que son complementarios.
- Los servicios y funciones de seguridad privada se prestarán con respeto a la Constitución, a lo dispuesto en esta ley, especialmente en lo referente a los principios de actuación, y al resto del ordenamiento jurídico.
- Los prestadores de servicios de seguridad privada colaborarán, en todo momento y lugar, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con sujeción a lo que éstas puedan disponer en relación con la ejecución material de sus actividades.
- De conformidad con lo dispuesto en la legislación de fuerzas y cuerpos de seguridad, las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada tendrán especial obligación de auxiliar y colaborar, en todo momento, con aquéllas en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones, en relación con los servicios que presten que afecten a la seguridad pública o al ámbito de sus competencias.
- En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes podrán requerir la información pertinente y adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias, Estado igualmente se establecerán planes anuales de inspección ordinaria sobre las empresas, los despachos de detectives privados, el personal, los servicios, los establecimientos, los centros de

formación, las medidas de seguridad y cualesquiera otras actividades o servicios regulados en esta ley.

En definitiva se trata de una actividad que en ningún caso sustituye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de su función exclusiva de garantizar la efectividad de los derechos y libertades de los ciudadanos, sino que se trata de un servicio a prestar por personas privadas, físicas o jurídicas, para la protección de personas o bienes y siempre con un carácter complementario y subordinado respecto la seguridad pública.

G. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el modelo policial actual.

El artículo 104 CE diseña un modelo policial descentralizado en la medida en que el servicio público de seguridad se caracteriza por la existencia de diversos cuerpos policiales, con incidencia en distintos ámbitos territoriales. Las partes implicadas en materia de seguridad pública y con relevancia jurídico-política son, partiendo del elemento territorial como principio fundamental, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales¹⁶⁴.

Partiendo pues de la existencia de diferentes cuerpos policiales que a su vez dependen de diferentes administraciones públicas es necesario establecer una serie de mecanismos que articulen la manera de actuar de los mismos en los supuestos de

¹⁶⁴ El artículo 2 LOFCS dispone que “son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”.

superposición de sus funciones en un mismo territorio. Y en este sentido establece el artículo 3 que “los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley”.

En numerosos países es frecuente que diversos servicios pertenecientes a administraciones diferentes trabajen conjuntamente en la lucha contra una única forma de delincuencia. Así pues, parece normal que en estos países se insista en la necesidad de crear organismos destinados a la coordinación entre dichas administraciones, e incluso a la centralización de la información a nivel nacional, para evitar en la medida de lo posible la superposición y el doble empleo¹⁶⁵.

De este modo y empezando por el Estado, considerado como el elemento territorial básico de la política general, sus estructuras policiales son la Policía Nacional y la Guardia Civil, de manera que la primera tiene carácter civil y la segunda militar¹⁶⁶, atribuyendo el ámbito de actuación de las mismas por un lado a las grandes urbes y por otro a las pequeñas y medianas ciudades y el mundo rural respectivamente.

En segundo lugar se encuentran las Comunidades Autónomas que tienen reconocida la capacidad de creación de Policía Autonómica tal y como determina el artículo 149.1.29^a siempre que el Estatuto respectivo así lo establezca¹⁶⁷

¹⁶⁵ Bossard, André. «Las funciones policiales». En *Policía y sociedad democrática*, coord. Rico José María, Madrid: Alianza Editorial, 1983, p. 115.

¹⁶⁶ La naturaleza militar de la Guardia Civil no implica que esta sea una policía militar, que es aquella que ejerce funciones policiales en el ámbito castrense, ya que la práctica totalidad de sus actuaciones se refieren a funciones de policía civil. Para mayor desarrollo de esta cuestión debemos remitirnos al punto específico en que se trata el mismo.

¹⁶⁷ El artículo 149.1.29^a CE determina que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

y respetando lo que disponga la LOFCS, concretamente al artículo 37.1 que determina tres posibilidades según el grado de autonomía de cada CCAA:

1. Las Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos esté previsto podrán crear cuerpos de policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley.
2. Las Comunidades Autónomas que no hicieran uso de la posibilidad prevista en el apartado anterior podrán ejercer las funciones enunciadas en el artículo 148.1.22^a de la Constitución, de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley.
3. Las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean la creación de cuerpos de policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22^a de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.¹⁶⁸

No obstante y sin perjuicio de su estudio en otras sedes, se debe destacar que el fenómeno de las Policias Autonómicas ha sido muy desigual en el territorio español, puesto que mientras País Vasco, Cataluña y Navarra han ejercitado esta posibilidad configurando una policía propia de carácter integral¹⁶⁹, otras CCAA como la Comunidad Valenciana han creado un cuerpo de Policía Autonómica de carácter residual con competencias y medios limitados e integrados por miembros de la Policía

¹⁶⁸ En la actualidad solo podemos hablar de Cuerpo de Policía Autonómica con carácter integral en las CCAA de Cataluña (Mossos d'Esquadra), País Vasco (Ertzaintza), Navarra (Policía Foral) y Canarias y Galicia con un desarrollo muy limitado. Otras CCAA como la Comunidad Valenciana han creado su Policía Autonómica con competencias limitadas y con personal de Policía Nacional adscrito a este servicio.

¹⁶⁹ Ertzaintza, Mossos d'Esquadra y Policía Foral respectivamente.

Nacional adscritos a este servicio. Finalmente cabe hablar de CCAA que carecen en absoluto de desarrollo en la materia¹⁷⁰.

El tercer elemento en cuanto a estructura policial se refiere es el ámbito municipal, y la Constitución reconoce a los municipios capacidad de creación de cuerpos policiales propios cuando en el artículo 148.1.22^a reconoce a las CCAA competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación a las Policías Locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Nuevamente esta referencia debe entenderse hecha a la LOFCS, la cual en su artículo 39 establece que “corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimiento de las Normas-Marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

¹⁷⁰Las Comunidades Autónomas que ni tienen una Policía Autonómica independiente, ni poseen una policía autonómica adscrita al Cuerpo Nacional de Policía, dependen de forma directa del Cuerpo Nacional de Policía, para las tareas que en las otras Comunidades realiza la policía autonómica. Estas Comunidades son: Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y La Rioja. También las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dependen directamente del Cuerpo Nacional de Policía.

- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.
- d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

Es decir, la competencia básica de las Comunidades Autónomas en materia de Policía Local consiste en el establecimiento de normas de coordinación que permitan homologar unos criterios de actuación en todos los ámbitos policiales que eviten la existencia de criterios dispares en la actuación de centenares de cuerpos de Policía Local que dependen cada uno de su propio ayuntamiento¹⁷¹.

En definitiva, y derivado de los caracteres de nuestro sistema de seguridad la figura de la coordinación de los cuerpos policiales resulta esencial y ello dada la diversidad de cuerpos operando en un mismo ámbito y su objetivo será tratar de evitar duplicidades o una mala utilización de los medios al alcance. Este criterio es el que inspira el espíritu de la LO 2/1986, la cual en su Preámbulo determina que “la existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y al menos parcialmente comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas”.

Sobre la importancia de la coordinación y aún más en el modelo policial español es significativa la opinión de BARCELONA LLOP, que entiende que “la coordinación

¹⁷¹ Esta materia, la coordinación de los cuerpos de Policía Local, será tratada con sumo detenimiento cuando se proceda al estudio de esta institución policial dada la importancia que este tema tiene para con los mismos.

es una regla predecible de la organización policial o, mejor dicho, de la actuación de los diversos cuerpos que la integran. La complejidad de la organización policial española, complejidad que denota que también la descentralización ha alcanzado al mantenimiento de la seguridad pública, fuerza a que todos sus elementos obren de manera coordinada. Cuando existe una variedad de cuerpos policiales dependientes de diferentes Administraciones Públicas y con competencias diversas, de la necesidad de coordinación hay que hacer virtud, puesto que, en otro caso, el funcionamiento eficaz de un modelo policial complejo arriesga mucho y, con ello, su propia legitimación social”¹⁷².

Resulta fundamental en este sistema la coordinación entre los cuerpos policiales para lograr una actuación verdaderamente operativa de las instituciones policiales puesto que en caso de que esto falle existirá duplicidad de actuaciones y falta de aprovechamiento de medios¹⁷³.

La LOFCS establece una serie de medios, en principio efectivos, para lograr esta cooperación recíproca de las diferentes policías que operan en el territorio nacional y así distinguiendo el ámbito estatal, autonómico y local se establecen respectivamente, el Consejo de Política de Seguridad, la Junta de Seguridad y la Junta Local de Seguridad.

El Consejo de Política de Seguridad se crea para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas y estará presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior

¹⁷² Barcelona Llop, Javier. «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», cit., p. 90.

¹⁷³ Siguiendo la línea marcada el Tribunal Constitucional (STC 32/1.983, de 28 de abril), la coordinación debe ser entendida como “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”. En definitiva, la coordinación debe perseguir una mayor eficacia y calidad en la oferta de seguridad.

o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación.

Este órgano de cooperación tendrá por sentido lograr la coordinación y por ende, mayor eficacia de los cuerpos policiales estatales y autonómicos estableciendo planes de coordinación e impulsando acuerdos de colaboración entre el Estado y las CCAA¹⁷⁴.

Descendiendo en el nivel territorial, y ya en el ámbito autonómico, la Junta de Seguridad se establece en las CCAA que cuenten con cuerpo de policía propio y está integrada por representantes del Estado y de las CCAA. Su misión es coordinar la actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de las Policías Autonómicas en el territorio en que coincidan resolviendo los problemas que de esta coordinación se deriven¹⁷⁵.

¹⁷⁴ El artículo 48 de LOFCS en relación al Consejo de Política de Seguridad establece que ejercerá las siguientes competencias:

“Aprobar los planes de coordinación en materia de seguridad y de infraestructura policial.

Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas.

Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.

Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios cuerpos de policía, así como la creación de éstos.

Informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Las demás que le atribuya la legislación vigente”.

¹⁷⁵ Por su parte el artículo 50 en relación a la Junta de Seguridad determina que “en las Comunidades Autónomas que dispongan de cuerpos de policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, integrada por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma, en los términos que reglamentariamente se determinen.

La Junta de Seguridad será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma.

A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Gobernadores civiles deberán informar periódicamente a dicha Junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquéllos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados”.

En última instancia y ya en el ámbito territorial municipal se encuentra la Junta Local de Seguridad que tendrá como misión, en aquellos municipios que cuenten con cuerpo de Policía Local, coordinar las actuaciones de los mismos con el cuerpo estatal que desempeñe sus funciones en dicho ámbito territorial. Obviamente solo existirá en aquellos municipios que cuenten con cuerpo de Policía Local puesto que en caso de no existir solo actuará el cuerpo estatal que corresponda que no tendrá que coordinar sus actuaciones con nadie¹⁷⁶.

Por último es importante destacar que el principio de cooperación entre los diferentes cuerpos afectados representa la consecuencia, en el ámbito de la seguridad pública, de lo establecido por el art. 103 CE que define los principios fundamentales a los que debe ajustarse la Administración: “La Administración Pública...actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía y descentralización, desconcentración y coordinación.”

La coordinación deberá basarse en una relación fluida entre los diferentes cuerpos policiales con el objetivo de optimizar de la mejor manera posible la operatividad de todos ellos en relación a las funciones atribuidas a los mismos y optimizar los medios materiales y humanos de que disponen siempre sin perder de vista los objetivos generales de carácter político y social.

Realmente esta necesidad de coordinación se plasma en la existencia de múltiples cuerpos policiales, como son la Guardia Civil, la Policía Nacional, las Policías Autonómicas y las Policías Locales¹⁷⁷. A este maremágnum de cuerpos deban

¹⁷⁶ En relación a las Juntas Locales de Seguridad el artículo 54.1 de LOFCS establece que “1. En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.”

Su normativa específica se encuentra en el R.D. 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad (B.O.E. de 21 septiembre).

¹⁷⁷ Resulta significativa la opinión de GIL DE REBOLLEDO de cuyas palabras se puede entender que con la eventual reforma del modelo policial se eliminaría la duplicidad de actuaciones y la falta de coordinación entre las

añadirse con sus peculiaridades propias la Policía Judicial que actúa de manera transversal a todos estos cuerpos o los Servicios de Vigilancia Aduanera que gozan de unos caracteres propios muy cercanos a un cuerpo policial y que ha motivado incluso voces que propugnan su integración en los cuerpos policiales de ámbito nacional.

En este sentido es resaltable la opinión de RECASENS, el cual atribuye a la coordinación policial una importancia capitalina en relación a su papel en el correcto funcionamiento de un modelo de policía como el español caracterizado por la descentralización y la existencia de diversos cuerpos policiales coexistiendo en un mismo territorio, y así, razona que “la asignatura pendiente, el eterno objetivo nunca del todo alcanzado, la necesidad vital para el diseño del buscado modelo policial, así como para cualquier política de seguridad que se precie, se sitúa en conseguir la ajustada articulación de las diferentes policías actuantes sobre el mismo territorio una vez reconocida su existencia y razón de ser. Exigencia más perentoria aún cuando nos encontramos con esos “tres niveles de administración con tres policías tendencialmente integrales”¹⁷⁸.

En relación a los criterios de coordinación pueden darse básicamente dos situaciones diferentes, por un lado una coordinación de carácter jerárquico que implica un poder de decisión unilateral en función de una competencia efectivamente atribuida y que determina una disminución de la libertad de las administraciones coordinadas que redundará en beneficio de una mayor homogeneización de actuaciones y

diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en este sentido manifiesta que “tarde o temprano tendrá que iniciarse en el Estado español una reforma del sistema policial. Mientras esto no ocurre, los cuatro cuerpos existentes en según qué territorios –Guardia Civil, Policía Nacional, Policía Local y Policía Autonómica- están destinados a entenderse y apoyarse, constituyendo las Juntas de Seguridad la herramienta para conseguir tal objetivo”. (Badenas Gil de Rboleño, Ignacio. «La prevención del delito en las ciudades. Viejas y nuevas políticas. La participación de la Policía Autonómica». En *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, coords. Iglesias Machado, Salvador y Delgado Aguado, Julián. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011, p. 169).

¹⁷⁸ Recasens i Brunet, Amadeu. «La seguridad y el modelo policial español». *Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada*, Madrid, 1996, p. 56.

optimización de medios y por otro lado, se puede encontrar otro tipo de coordinación que no implica un sometimiento de las entidades coordinadas en beneficio de los criterios de un sujeto superior coordinador sino que encontraremos varias administraciones implicadas en pie de igualdad y sin un poder decisorio único.

Existen ejemplos de ambos tipos de coordinación en nuestro modelo policial, así el tipo de coordinación de cuerpos con un ente decisorio frente otros subordinados se encontraría en el supuesto de coordinación contemplado en el artículo 148.1.22^a CE cuando se establece que la coordinación de las Policías Locales corresponde a las CCAA, las cuales cuentan con un poder decisorio frente a los múltiples cuerpos de policía en relación a los cuales establecerá los criterios decisorios para un mejor ejercicio de su función.

Por otro lado la coordinación de carácter horizontal se daría en el caso de las diferentes supuestos de entidades coordinadoras previstas en la LOFCS donde existen supuestos de coordinación horizontal y no jerárquica, y en este sentido, tanto el Consejo de Política de Seguridad como las Juntas de seguridad Autonómicas y Locales, de las que ya se han definido sus características más destacadas.

En todo caso, cabe partir de la idea de que la coordinación no implica una distribución de funciones entre los diferentes cuerpos operantes en un mismo territorio, sino, más bien, todo lo contrario, se parte de las funciones específicamente establecidas en la ley, y el objeto de la coordinación no será distribuir estas funciones, que ya están efectivamente distribuidas, sino determinar un conjunto de pautas o normas para evitar que en el ejercicio de sus funciones se produzca cualquier supuesto de colisión entre ellos o al menos establecer el modo de solucionar los conflictos funcionales o de competencia que puedan surgir en el día a día.

En este sentido, entiende AGIRREAZKUENAGA que “la coordinación consiste en el establecimiento de reglas y mecanismos adecuados al caso para el correcto y armónico desenvolvimiento de las competencias de cada cual en su vertiente

relacional, de tal modo que el efectivo funcionamiento de esas reglas y mecanismos elimine o minimice las distorsiones”¹⁷⁹.

Se puede concluir en relación a la coordinación de los diferentes cuerpos policiales que el procedimiento aunque está pensado para evitar las disfuncionalidades del sistema en relación a la actividad práctica de los cuerpos policiales no tiene en la realidad diaria la trascendencia que en el papel se le atribuye.

De esta manera, y sin perjuicio de la visión negativa de la ciudadanía a la existencia de una multiplicidad de cuerpos policiales para funciones análogas existe circunstancialmente una compartimentalización de la actividad de cada cuerpo derivada en muchas ocasiones de la creencia de que la coordinación implica supeditación de unos a otros existiendo incluso en ocasiones un sentimiento de desconfianza en las relaciones entre ellos.

En relación a la afirmación de que los medios institucionales no han resultado todo lo validos que se podría haber esperado sobre la coordinación entre los diferentes cuerpos que operan en nuestro territorio, habría que destacar por ejemplo que la actuación del Consejo de Política de Seguridad es claramente residual en el panorama de nuestro país donde en los primeros 15 años ni siquiera fue convocado o las Juntas Locales de Seguridad, las cuales, en muchas ocasiones dependen del grado de relación de los mandos de los diferentes cuerpos y su articulación en relación a la actuación policial en el municipio es verdaderamente limitada.

Incluso podría concluirse como declara MARTÍN FERNÁNDEZ que “institucionalmente no existen vías claras de coordinación, pues las Juntas Locales de Seguridad no han demostrado hasta el momento ninguna eficacia. En la práctica se

¹⁷⁹ Agirreazkuenaga Aurtenetxe, Iñaki. «Reflexiones sobre el modelo policial vasco», cit., p. 155.

dan solo situaciones de colaboración en función del grado de amistad que pueda existir entre los jefes de los diferentes cuerpos¹⁸⁰.

En la realidad diaria o a pie de calle, en la mayor parte de los casos se puede observar que esta coordinación se produce *de facto* entre los compañeros de los diferentes cuerpos mediante la relación personal y profesional que los une y que motiva una coherencia en la actuación de los cuerpos derivada de las relaciones personales de sus miembros en el servicio ordinario de patrulla.

Por tanto y partiendo del modelo descentralizado que se establece en nuestro país es necesario establecer mecanismos específicos de coordinación como los actuales pero dotándolos de una eficacia real y una sustantividad necesaria para poder llegar a cumplir las funciones que especialmente se les deben encomendar, esto es, conseguir una adecuada actuación con un aprovechamiento eficiente de los medios materiales y humanos de los diferentes cuerpos evitando solapamientos y duplicidades inútiles.

Esta necesidad de establecer unos adecuados medios de coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es patente y un reflejo fiel de ello es la afirmación de GARCÍA ORTIZ, el cual entiende bajo su punto de vista que “tras 17 años de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la coordinación entre cuerpos sigue sin funcionar. La pregunta surge cuando decimos ¿Cuántos años más se deberá esperar para demostrarnos que a nivel nacional esta es imposible? Claro que mientras esperamos y debatimos, más sube la delincuencia, sin pensar que estamos ante una

¹⁸⁰ Martín Fernández, Manuel. *La profesión de Policía*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1990, p. 124.

“evidente guerra de policías”, cuando deberíamos estar ante una auténtica “guerra contra el delito”¹⁸¹.

¹⁸¹ García Ortiz, Francisco José. «La inseguridad ciudadana. Unión Europea». En *Inseguridad ciudadana: ¿un problema policial? Cuadernos de la AUGC para la formación y el debate*. Valencia: Asociación Unificada de Guardias Civiles, 2002, p. 60.

III. LA POLICÍA LOCAL

A. Introducción

Hasta este momento, se ha venido analizando el modelo policial español examinando los diferentes cuerpos policiales que operan en nuestro país, los de carácter estatal, con la distinción entre la Guardia Civil y la Policía Nacional, los cuerpos autonómicos, con el contenido y desarrollo propio de cada Comunidad Autónoma en los términos vistos y las Policías Locales como el cuerpo policial que tiene su ámbito de actuación limitado al término municipal respectivo.

Además de esto, se ha desarrollado en mayor o menor medida la normativa aplicable al conjunto del modelo policial español, básicamente, el denominado “bloque de constitucionalidad”, esto es, la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin perjuicio de la normativa de desarrollo de aspectos concretos de los cuerpos policiales como los relativos a régimen disciplinario, uniformidad, armamento o cualquier otra normativa inferior que regule aspectos accesorios¹⁸².

Se han estudiado, siquiera someramente, los aspectos esenciales de estos diferentes cuerpos policiales, así como los supuestos concretos que por su

¹⁸² La Constitución de 1978 remite la regulación de buena parte de los principales aspectos de la Seguridad pública a lo establecido en una Ley Orgánica. Dicha ley sería la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986. La misma integra lo que la doctrina y el propio Tribunal Constitucional ha denominado “bloque de constitucionalidad”, ya que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, su contenido sirve de parámetro para enjuiciar la constitucionalidad de otras normas –incluidas leyes– del ordenamiento jurídico. (López Sánchez, Manuel, y Marchal Escalona, Antonio Nicolás. *Policía y Seguridad pública. Manual de intervención policial*, cit., p. 43).

importancia, requieren al menos cierto análisis por su relación con el conjunto del sistema, como la Policía Judicial, el Servicio de Vigilancia Aduanera o la incidencia de la seguridad privada en el modelo policial.

De esta manera, sin pretender agotar exhaustivamente el análisis del modelo policial español, se ha tratado de introducir al lector en el contexto en el cual actúa el cuerpo que en sí mismo es objeto de este trabajo, es decir, la Policía Local como fuerza policial y la trascendencia que tiene en el conjunto del sistema, así como las funciones ejercidas por la misma y sobre esta base concluir si es necesaria o no una nueva o más amplia atribución de funciones acorde con el estado actual de evolución social y policial.

Partiendo de estas premisas, se tratará de analizar en profundidad y con rigor todos aquellos aspectos que por su importancia, son merecen examen o estudio por cuanto son elementos fundamentales o constitutivos de este cuerpo policial, tradicionalmente, configurado como el hermano menor de las Fuerzas de Seguridad con funciones claramente secundarias, auxiliares o de apoyo a los cuerpos antes estatales y ahora, tras la Constitución, también a las Policías Autonómicas.

Este estudio de la Policía Local conlleva el planteamiento de una serie de cuestiones que llevan a interrogarse acerca de su lugar adecuado en el sistema policial español, y cuál debe ser la configuración futura de estos cuerpos, que han evolucionado tanto en su profesionalización en los tiempos recientes. Se trata de una cuestión sumamente compleja, dada la multitud de problemas que con carácter previo deben ser resueltos para poder abordar con propiedad una posible redefinición de los cuerpos de Policía Local.

En primer lugar, es necesario desarrollar normativamente su ámbito de actuación siéndole aplicable las normas que conforman el “bloque de constitucionalidad”, obviamente, la Constitución y el Estatuto respectivo y la LOFCS en la regulación general que ya se ha visto y los preceptos del corto Título V relativo

a la Policía Local. Pero aquí, el panorama se complica aún más si cabe, puesto que con el objeto de equiparar el conjunto de Policías Locales de los diferentes municipios en que existan, cada CCAA ha procedido a dictar normas de homogeneización aplicables a todos los cuerpos. Así, la norma primaria de los cuerpos de Policía Local de cada CCAA será la respectiva ley de coordinación que será completada por una normativa autonómica que tiene esta misma finalidad de homogeneización de los distintos cuerpos y que tratará aspectos como uniformidad, armamento o formación¹⁸³.

Tradicionalmente los cuerpos de Policía Local han sido considerados más bien como policía administrativa, con funciones muy limitadas en el campo de la seguridad, siendo en gran medida una policía al servicio de la respectiva corporación, especialmente del Alcalde, lo que limita en gran medida su efectividad práctica y su operatividad policial, que dependerá en muchas ocasiones de las decisiones del mismo.

Junto a esto y no menos significativo, deben analizarse aspectos tan importantes como la ya tratada, con carácter general, coordinación policial, significativa en todos los niveles policiales pero con especial trascendencia en el ámbito de la Policía Local. Se trata, en este caso, de una competencia de carácter autonómico, de la que derivan las normas de coordinación de las diferentes Comunidades Autónomas, cuyo objetivo es establecer criterios de homogeneización de los distintos cuerpos municipales, a lo que debe unirse una adecuada coordinación con los cuerpos estatales o incluso autonómicos que operen en el territorio respectivo mediante la constitución de las Juntas de Seguridad.

¹⁸³ Obviamente por razón de espacio no podemos estudiar todas y cada una de las normativas de las Comunidades Autónomas, pero en la medida de lo posible veremos cuáles son, al menos en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Aspecto con repercusión tras la modificación legal relativamente reciente¹⁸⁴, es la posibilidad de crear mancomunidades de municipios que si tienen un desarrollo efectivo en el ámbito municipal puede permitir la constitución de cuerpos de Policía Local mancomunados en aquellos municipios limítrofes que por sus características no pueden constituir un cuerpo de policía propio y de esta manera permite que las funciones policiales no sean prestadas, en su defecto, por los cuerpos estatales, o bien, por alguaciles o subalternos que carecen de la preparación con que cuenta el personal policial.

Tan importante como lo referido, dado su alcance en estos cuerpos, son las condiciones en las que la normativa vigente les permite que ejerzan funciones de Policía Judicial, actualmente en un sentido muy restringido en la literalidad de la ley si bien, no se pueden ignorar las actuaciones que a diario los cuerpos de Policía Local realizan en este ámbito —que en múltiples ocasiones se atribuyen a los cuerpos estatales— y que suponen a veces estar bordeando el límite de la legalidad. Esto lleva a plantearse si no existen más argumentos favorables que contrarios para que la normativa aplicable les atribuya estas funciones con un alcance más amplio aunque tengan carácter restringido, y en este aspecto se hará referencia a ciertas medidas y convenios para promover esta actuación que con carácter general no llegan a tener el calado que sería deseable.

Tampoco puede dejarse de lado un amplio elenco de supuestos que, junto a los anteriores, llevan a reflexionar acerca de si la dinámica de evolución de los cuerpos de Policía Local desde su creación y sobre todo desde el advenimiento del sistema democrático, requieren la asunción legal de un mayor número de funciones de las que actualmente se les atribuyen.

¹⁸⁴ Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo, hay que destacar cuestiones tan significativas como la proximidad, nota fundamental de la Policía Local no predicable al mismo nivel en el resto de fuerzas policiales dado su carácter cercano y su actuación inmediata, y al que el vecino dirige su primera solicitud de auxilio, independientemente de las funciones concretas que tiene conferidas, cuestión que el ciudadano común ni entiende, ni por otro lado, le es exigible que sepa cuándo reclama la asistencia de un cuerpo policial.

Tradicionalmente las funciones de seguridad ciudadana no se encuadran netamente entre las competencias de las Policías Locales, —que básicamente han actuado como policía administrativa— y las han venido ejerciendo con carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sea la Guardia Civil, sea la Policía Nacional. Esta distribución de funciones y roles se mantiene en el plano teórico, pero no se compadece con la realidad cotidiana en la que los cuerpos de Policía Local actúan codo con codo con el cuerpo estatal operante en su territorio realizando los servicios de forma conjunta o incluso individualmente cuando dicho cuerpo estatal carece de patrulla de servicio, circunstancia esta por otro lado no tan extraña como *a priori* pudiera parecer.

En definitiva, tras estudiar todos los aspectos relevantes de los cuerpos de Policía Local se estará en condiciones de concluir si efectivamente se trata de una institución necesitada de una reforma que le atribuya las funciones que el transcurso del tiempo y la propia fuerza de los hechos le han atribuido *per se* o si por el contrario no es así y tiene en la actualidad las funciones derivadas de su propia naturaleza y que se ajustan a la configuración del cuerpo.

B. Concepto y naturaleza jurídica de la Policía Local

Antes de abordar el concepto de Policía Local, procede analizar la significación del término policía en sentido amplio, puesto que aquella no constituye más que un componente específico de la extensa institución policial con las notas subjetivas que la individualizan, como son el ámbito competencial o territorial que la diferenciarán del resto de Cuerpos de Seguridad.

Así, prescindiendo de definiciones de marcado carácter no democrático que enfatizan la defensa del orden público como una garantía de estabilidad y permanencia del poder establecido frente a los ciudadanos, meros deudores de obediencia y respeto, debemos hacer hincapié en la labor policial de defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos como nota fundamental característica de este cuerpo de funcionarios en la sociedad actual.

Partiendo de esta premisa básica, la policía puede ser considerada como la prestación coordinada de un servicio público por unos funcionarios organizados que, profesionalmente y de modo exclusivo se dedican al mantenimiento del orden y protección de la seguridad, a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, y el normal funcionamiento de las instituciones, a prevenir e impedir la comisión de delitos y realizar las investigaciones necesarias para descubrir a los culpables y ponerlos a disposición judicial.

En síntesis, la policía es un servicio público cuyo objeto fundamental es la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y en este sentido se expresa el preámbulo de la LOFCS el cual establece que “la constitucionalización del tema de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental, en cuanto a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades que, en el contexto de la Constitución, son objeto de su Título I y principal,

ya que integran la Carta Magna del ciudadano español. Esta es la razón que determina el particular relieve con que la Ley resalta la promesa o juramento de acatar y cumplir la Constitución, por parte de los miembros de todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que no constituye un mero trámite o formalismo, sino un requisito esencial, constitutivo de la condición policial y al mismo tiempo símbolo o emblema de su alta misión”.

Debe destacarse que el carácter de los cuerpos policiales se relaciona necesariamente con las instituciones políticas estatales respectivas, de manera que la concepción que se tenga de la policía dependerá del modelo de Estado establecido, puesto que existe una relación directa entre los cuerpos de seguridad y el sistema político en que se insertan.

En consonancia con ello y según opinión de GIL MÁRQUEZ, “a la hora de proceder al estudio de la policía debe considerarse acertada la consideración de que factores como el nivel de desarrollo social o político o el grado de centralización-descentralización de la organización política o administrativa son variables a tener en cuenta”¹⁸⁵.

Según lo expuesto se pueden encontrar dos acepciones del término policía, una de carácter objetivo y otra de carácter subjetivo. La primera hace referencia a la función ejercida, es decir, una acción de la Administración frente a los particulares en beneficio del interés general para el disfrute adecuado de los derechos y libertades, con la posible utilización de la coacción o violencia física en la medida en que las circunstancias lo requieran.

¹⁸⁵Gil Márquez, Tomás. «Calidad y eficacia en la Policía Local». [En http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=2387]. Junio de 2004. (último acceso: 24 de septiembre de 2015).

Frente a este sentido objetivo, la acepción subjetiva haría referencia al conjunto de funcionarios a los que la Administración Pública les encomienda la obligación de hacer cumplir la ley.

Una vez determinados con carácter sucinto los elementos definitarios de la concepción general de la policía, procede entrar a analizar la noción de Policía Local entendiéndose por tal el cuerpo integrado por aquellos agentes de policía que prestan sus servicios en el ámbito municipal ejerciendo aquellas competencias establecidas por la normativa que les resulta aplicable.

En este sentido, las tradicionales denominaciones utilizadas para estos Cuerpos, tales como “Policía Urbana” o “Policía Municipal” usadas durante largo tiempo, han dejado paso en la Constitución a la expresión “Policías Locales” empleada para referirse, como tales, a los que deben coordinar las Comunidades Autónomas, término ratificado posteriormente por la LOFCS de 1986 cuando regula este cuerpo en su breve Título V bajo la rúbrica “De las Policías Locales”.

En este sentido, fácil es, por tanto, llegar a una conclusión: “estos centenarios Cuerpos de Seguridad dependientes de los Concejos o Ayuntamientos y que por mandato constitucional han reconvertido sus diversas y en ocasiones añoradas denominaciones, en una más actual y acorde con el periodo constitucional presente, la de “Policía Local” que, sin dejar de lado sus antecedentes municipales, siguen siendo los mismos Guardias urbanos o Municipales de nuestras ciudades o pueblos”¹⁸⁶.

Se trata por tanto del desarrollo conceptual de una institución, que evoluciona desde una noción tradicional de tiempos pretéritos, esto es, de Guardias Municipales o Urbanos, y evolucionó a mediados del siglo pasado hacia la denominación de

¹⁸⁶ Marchal Escalona, Antonio Nicolás y otros. *Manual del Policía*, ob. cit., p. 208.

Policías Municipales y que ya con la Constitución se perfeccionó hacia la más moderna y actual de Policía Local, que es la que se utiliza en la actualidad

Resulta por tanto muy acertada como una primera definición de Policía Local, la que formula GARRIDO FALLA, cuando dice que “siendo la Policía Municipal el brazo armado, ejecutivo, y la fuerza vigilante de los municipios, se puede definir como aquel cuerpo que desarrolla plenamente las funciones públicas de vigilancia y seguridad en los municipios, con autonomía funcional en materia de tráfico en el caso urbano de su demarcación, dependiente estructuralmente del municipio respectivo, dotado de armas, y colaborador de otras autoridades en materia administrativa y judicial y que está concebida bajo los principios de una organización jerárquica y disciplinada”.

Partiendo de este concepto básico de Policía Local la naturaleza jurídica de estos Cuerpos se desprende de la normativa que los regula, y en este sentido la primera referencia a la misma se hace en el Título V de la LOFCS, en cuyo artículo 52.1 se establece que “los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4.^a del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”.

Por tanto, las notas definitorias de su naturaleza jurídica reposan básicamente sobre la noción de instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, caracterización que se repite de una u otra manera en todas y cada una de las leyes de coordinación de las Comunidades Autónomas y asimismo en los estatutos internos de los diferentes Cuerpos de Policía Local de nuestro país.

Pasando a analizar cada uno de los elementos de esta definición, puede obtenerse una visión más completa de la naturaleza jurídica de la Policía Local:

“Instituto armado”, esto es, una entidad que se ocupa de un servicio concreto y que tiene una finalidad específica, que en el caso de un instituto armado será la defensa del país o el mantenimiento del orden público, y supone que los miembros de los Cuerpos de Policía Local deberán portar el armamento reglamentario que se les asigne por las correspondientes Corporaciones Locales.

“Naturaleza civil”, siendo el carácter civil y no militar de los Cuerpos de Policía Local una nota común a todos los cuerpos policiales de nuestro país a excepción de la tan discutida naturaleza militar de la Guardia Civil e implica un sometimiento a las autoridades políticas civiles en el cumplimiento de sus funciones, y una nítida distinción y separación frente a las Fuerzas Armadas.

“Estructura y organización jerarquizada”, la jerarquía es un principio básico de actuación consustancial a todos los cuerpos policiales dada la naturaleza de sus misiones, como establece el art. 5 d) de la LOFCS —“Sujetarse en su actuación a los principios de jerarquía y subordinación”— e implica un deber de obediencia respecto a las órdenes e instrucciones que imparta el jefe y los mandos del Cuerpo¹⁸⁷.

Esta configuración de la naturaleza jurídica de la Policía Local se repite sistemáticamente en las diferentes normas reguladoras del Cuerpo no solo en las de carácter estatal, como es la LOFCS, sino también en las normas autonómicas puesto

¹⁸⁷ “La jerarquía es un principio de la organización administrativa y a la vez una técnica de distribución de las competencias en una organización. Ello quiere decir que la Policía Local tiene un sistema de estructuración escalonada y piramidal, de manera que los órganos de nivel superior mandan sobre los del inferior, cuya actividad dirigen y controlan para reducir a unidad y coordinar hacia un determinado fin la actividad del conjunto, inspeccionándolo y vigilándolo y ejerciendo la facultad disciplinaria. Si es cierto que el principio de jerarquía viene sufriendo un proceso de deterioro en todas las Administraciones modernas, en el ámbito policial el mismo ha de mantenerse en toda su pureza, como garantía de operatividad y eficacia de la propia función”. (García Gil, Francisco Javier, y García Nicolás, Luis Ángel. *Manual práctico del Policía Local*. 2^a edición. Pamplona: DAPP, 2001, p. 30).

que las leyes de coordinación de las Comunidades Autónomas asumen esta concepción. Y en este mismo sentido se pronuncian igualmente los reglamentos internos de los diferentes Cuerpos de Policía Local o las ordenanzas municipales.

En relación a ello, puede citarse el contenido del artículo 3 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, que dispone que “los Cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada bajo la superior autoridad y dependencia directa del alcalde, sin perjuicio de las competencias atribuidas en materia de policía judicial a magistrados, jueces y miembros del ministerio fiscal, correspondiendo en cada entidad el mando inmediato y operativo al jefe del cuerpo, cuyo nombramiento recaerá en un funcionario de la mayor categoría profesional existente. En el ejercicio de sus funciones los miembros de los cuerpos de Policía Local tendrán el carácter de agentes de la autoridad”.

Resta en última instancia, destacar en cuanto a la naturaleza jurídica de la Policía Local, que esta cuenta con una doble dependencia jerárquica: por un lado una dependencia directa del Alcalde, dado que, según el artículo 21.1.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, ejerce la jefatura de la Policía Municipal, pero, por otro lado y al mismo tiempo, el mando operativo del Cuerpo lo ejerce el Jefe de Policía bajo la superior dirección del Alcalde y aquel será el que imparta las directrices de la actuación práctica y diaria de los agentes.

Finalmente no se puede concluir la referencia a la naturaleza de la Policía Local sin alegar la condición de autoridad de sus miembros, y en este sentido el artículo 7.1 de la LOFCS, relativo al régimen jurídico de la Policía Local, establece que “en el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”, siendo la Policía Local a todos los efectos parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Precisamente, por agente de la autoridad, la doctrina y la jurisprudencia ha venido entendiendo aquellos funcionarios públicos a quienes corresponde ejecutar las decisiones de la autoridad, es decir, que están encargados de aplicar, o hacer cumplir las disposiciones de la misma, lo que redundará en el beneficio de sus actos, a través, por ejemplo, de su mayor defensa penal o la presunción de veracidad en el ejercicio de sus funciones¹⁸⁸.

En definitiva, partiendo del sistema establecido y dada la evolución producida en la propia sociedad y en el seno de los cuerpos policiales, especialmente en el ámbito de la Policía Local, cabe concluir afirmando que su tradicional configuración como un cuerpo de seguridad de carácter secundario y subordinado al resto de cuerpos policiales no parece la más adecuada, imponiéndose una interpretación amplia de la naturaleza jurídica de la Policía Local como cuerpo de seguridad con un gran potencial y una evolución ascendente en cuanto a la asunción de funciones.

Partiendo de la atribución funcional de competencias que realiza el artículo 53 LOFCS en relación a la Policías Local, puede concluirse tal y como entiende GIL MÁRQUEZ que “de su análisis se desprende que no son una policía integral, pudiéndose afirmar que constituyen un valioso instrumento potencialmente susceptible de ser utilizado mucho más de los que sucede en la realidad”¹⁸⁹, es decir, que se encuentra en posición de asumir con garantías un mayor número de funciones de carácter propiamente policial.

¹⁸⁸ En virtud de lo que dispone el número 2 de ese mismo artículo, estos sujetos son elevados a la categoría de autoridad a efectos de su protección penal en caso de que «se cometiera un delito de atentado empleando en su ejecución armas de fuego, explosivos, u otros medios de agresión de análoga peligrosidad que puedan poner en grave peligro su integridad física»

¹⁸⁹ Gil Márquez, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*. Barcelona: Univ. A. Oliba CEU, 2004, p. 157.

En este sentido, resulta muy significativa la opinión de LÓPEZ SÁNCHEZ MARCHAL ESCALONA que entienden que “en la actualidad, junto a los niveles estatal y autonómico completa el modelo español la fuerte implantación de las Policías Locales. En un país en donde el municipalismo histórica y cuantitativamente esta tan arraigado, no es de extrañar que los cuerpos locales hayan ido adquiriendo con el tiempo un mayor peso en el conjunto policial español. La frecuente invocación de la necesaria aproximación al ciudadano de la función policial convierte a las Policías Locales en el instrumento en posición de privilegio para realizar tal desiderátum. Así, en los últimos tiempos han sido numerosas las declaraciones políticas, las reformas normativas y las inversiones presupuestarias —la creación de las Brigadas Especiales de Seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid es una buena prueba de ello— tendentes a dotar de un mayor protagonismo operativo a tales cuerpos, aprovechando su potencial y venciendo tradicionales resistencias de cuerpo. La propia transformación del fenómeno delictivo juega a favor de tal proceso”¹⁹⁰.

C. Noción amplia y estricta de la Policía Local.

Partiendo de la configuración general de la Policía Local a través del concepto ya expuesto, conviene hacer ciertas precisiones que permitirán a su vez distinguir entre las concepciones amplia y estricta, en el bien entendido de que no se trata de una distinción legalista o basada en criterios normativos sino de una dualidad basada en situaciones fácticas o incluso en reivindicaciones competenciales que una parte de la profesión entiende que deben ser atendidas.

¹⁹⁰ López Sánchez, Manuel, y Marchal Escalona, Antonio Nicolás. *Policía y Seguridad pública. Manual de intervención policial*, cit., pp. 22-23.

En este sentido, el concepto estricto de Policía Local, viene dado por la regulación general establecida en la propia LOFCS y remite al estricto y exclusivo cumplimiento de las funciones contenidas en el artículo 53.1 de la citada ley. Estas funciones son las que han venido caracterizándola como una parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pero con una naturaleza marcadamente secundaria y subordinada al resto de cuerpos¹⁹¹.

Solo así, pueden entenderse ciertos rasgos que recoge la ley y que denotan esta concepción subordinada, como por ejemplo, cuando al hilo de las funciones del artículo 53 atribuye a la Policía Local la competencia para instruir atestados por accidentes de circulación en el casco urbano o efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos (Artículo 53.1.c y g) y limita esta atribución cuando en el apartado 2 determina que las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en

¹⁹¹ Las funciones que según el artículo 53.1 deberán ejercer Los Cuerpos de Policía Local son las siguientes:
“a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

Completa el apartado 2 que “las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”.

los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

¿En qué momento y por qué motivo debe dejar de producirse una corresponsabilidad entre cuerpos estatales y Policías Locales? ¿Qué razón puede haber para que al contrario no se produzca la misma circunstancia? ¿Acaso no patrullan las mismas calles y llevan a cabo detenciones ambos cuerpos? Este hecho motiva que frente a la información detallada de que disponen los cuerpos estatales derivado de una obligación legal¹⁹², los cuerpos de Policía Local se encuentran faltos de una información completa que les permita realizar sus funciones de manera adecuada y totalmente eficiente. De esta manera la reciprocidad de la información entre cuerpos, queda en muchas ocasiones a merced de la buena voluntad y discrecionalidad de los miembros de los cuerpos estatales que en ocasiones se ve limitada por los mandos o incluso prohibida, poniendo de esta manera en riesgo el trabajo o incluso la vida de los agentes municipales, puesto que en su actuación diaria pueden intervenir con peligrosos delincuentes desconociendo que lo son, precisamente por esta falta de información.

Frente a este concepto estricto de la Policía Local se puede aludir a un concepto amplio resultante del conjunto normativo integrado por la legislación autonómica y las competencias atribuidas a los municipios por la normativa de régimen local. En este sentido, cuando el artículo 25.2 de LBRL atribuye a los municipios la competencia, entre otras, sobre determinadas materias como la

¹⁹² A estos efectos establece el artículo 53.2 citado anteriormente la obligación de los Cuerpos de Policía Local de poner en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes las actuaciones realizadas en cuanto a diligencias de prevención y todas aquellas actuaciones que tiendan a evitar la comisión de actos delictivos. Con ello, los cuerpos estatales tienen una información completa de las actuaciones realizadas por sus propios miembros y por los del cuerpo de Policía Local respectivo, por el contrario esto no es así en el caso de las Policías Locales dado que la Guardia Civil o la Policía Nacional, según proceda, no tienen esta obligación legal.

protección del medio ambiente, ello conlleva que la Policía Local asumirá las competencias derivadas de ello y entre otras, el control del respeto y cumplimiento de la regulación sobre montes o sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

Sobre esta cuestión es importante la opinión de SÁNCHEZ RAMIREZ que entiende que “el mismo concepto amplio permitiría la creación de servicios propios de la competencia de cuerpos de policía del Estado, como servicios para prevenir la comisión de actos delictivos o la investigación de delitos en general o de algunos en particular, como servicios contra el tráfico de drogas en pequeña escala, violencia doméstica, seguridad ciudadana o las oficinas de recepción de denuncias, por hechos delictivos en general o de pequeños delitos en particular, como la violencia de género o por la utilización ilegítima de vehículos a motor”¹⁹³.

No obstante, y de manera progresiva esta conceptualización amplia de la Policía Local se va incorporando al marco legal y así pueden valorarse por ejemplo los diferentes convenios entre la FEMP y el Ministerio del Interior, fundamentalmente el Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre ambas instituciones en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial, de febrero de 2007, en el que se declara expresamente que el Ministerio del Interior y la propia Federación Española de Municipios y Provincias expresan su opinión favorable a que se constituya un nuevo marco de cooperación que refuerce el sistema público de seguridad, clarifique y potencie las competencias municipales en materia de seguridad y establezca nuevas funciones que puedan ser asumidas o en las que puedan colaborar las Policías Locales en aquellos aspectos más relacionados con la lucha contra la delincuencia urbana y el mantenimiento de la convivencia ciudadana.

¹⁹³ Sánchez Ramírez, Manuel. *Fundamentos Históricos y Constitucionales de las Policías Locales*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, p. 36.

Sin embargo, es preciso recalcar que si bien estas actuaciones suponen un gran paso e implican asimismo una voluntad política de ampliar las expectativas de actuación y las funciones de la Policía Local, el medio idóneo para ello debería ser un instrumento legislativo y no un Convenio, que pese a la importancia que pueda tener, no tiene la trascendencia que supondría la modificación del marco legal.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que cada vez es más relevante y oportuno el concepto amplio de Policía Local frente a la visión estricta de la misma, que si bien pudo ser aceptada en el marco postconstitucional, hoy en día, dada la evolución social y policial de nuestro país, debe ser desplazada por la noción amplia, no sin por ello dejar de tomar conciencia de que las circunstancias de cada municipio y sus posibilidades también motivarán que la Policía Local ejerza o no mayores funciones o tenga un mayor protagonismo ante los cuerpos estatales.

En ningún supuesto puede establecerse una situación única en relación al fenómeno de la Policía Local en nuestro país, pues en cada caso dependerá del desarrollo municipal concreto, lo que conduce por la vía de hecho a la inoperancia del concepto estricto de la Policía Local. En opinión de SÁNCHEZ RAMIREZ es fundamental entender que “la realidad es tozuda. Y diferentes realidades exigen diferentes respuestas, por lo que en la situación actual cada municipio interpreta la realidad e intenta dar soluciones específicas a sus concretas demandas sociales. Ello nos lleva a desplazar el concepto estricto de Policía Local”¹⁹⁴.

En cualquier caso la evolución ha sido patente, puesto que en la actualidad serían impensables preceptos como el artículo 4.2 de la Ley 55/78, de 4 de diciembre, de la Policía, la cual al regular la organización y funciones de los cuerpos de seguridad, remitía en el ámbito municipal a sus disposiciones especiales, las cuales debían establecer las competencias de los cuerpos municipales con una obligada

¹⁹⁴ Ibid., p. 37.

coordinación con los Cuerpos de Seguridad del Estado “*bajo el principio de la primacía y la superior dirección de estos*”.

Se constata por tanto, con una lenta pero constante evolución de la institución de la Policía Local, que progresivamente según evoluciona el marco social y político de nuestro país va asumiendo con carácter paulatino un mayor elenco de funciones y va adquiriendo un mayor protagonismo frente al resto de cuerpos policiales.

Se puede concluir este argumento con la opinión de CRESPO HELLÍN el cual en consonancia con lo expuesto hasta el momento entiende que “lo que históricamente supuso un cuerpo funcionarial de ayuda al desarrollo de las tareas básicas de seguridad que deben de prestar los ayuntamientos a sus ciudadanos, siempre en el supuesto de que las dotaciones de carácter estatal no pudiesen hacer frente a las tareas encomendadas, con el paso del tiempo han dado lugar a una fuerza de seguridad indispensable en la realización de las tareas de vigilancia y control desarrolladas en los ámbitos urbanos de las poblaciones”.¹⁹⁵

D. Marco normativo: especial referencia a la Comunitat Valenciana.

1. Marco normativo general

¹⁹⁵ Crespo Hellín, Félix. Problemática competencial de los Cuerpos Policiales: una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana, cit., p. 1085.

El régimen jurídico aplicable a la Policía Local puede calificarse cuanto menos de complejo en la medida en que se trata de cuerpo policial de naturaleza civil que, puede existir en los diferentes municipios de nuestro país en atención al cumplimiento por los mismos de una serie de condiciones, esencialmente requisitos de población y tamaño, lo que dará lugar a tantos cuerpos como municipios en que concurran dichas condiciones.

La complejidad aludida deriva de esta pluralidad de cuerpos en municipios con muy diferente problemática y ello implica, por su propia naturaleza, la necesidad de la adecuada coordinación de los diferentes cuerpos de Policía Local existentes, a efectos de lograr una policía homogénea y consecuentemente una prestación de servicios análoga para el conjunto de la ciudadanía, independientemente del lugar en que se hallen. Esta coordinación pretende alcanzarse mediante la aprobación en cada CCAA de la respectiva Ley de Coordinación cuyo objetivo fundamental es precisamente este, homogeneizar y homologar los cuerpos de Policía Local en los municipios de la respectiva CCAA que cuenten con el referido cuerpo¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Sobre ello la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad prescribe en su artículo 39 que “corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos cuerpos de Policía Local, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

En desarrollo de este precepto y en el ámbito de la Comunidad Valenciana se dictó la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 1 dispone que “la presente Ley tiene por objeto establecer los criterios básicos para la coordinación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales”.

A su vez la organización autonómica del Estado, por contraposición al centralismo del régimen preconstitucional, determina la necesidad de atender tanto a la legislación estatal como a la regulación autonómica, lo que se verá completado en última instancia por la normativa municipal, para, de este modo, establecer una visión global del Derecho aplicable.

De esta manera, y, en atención al principio de jerarquía normativa, el régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local se integra en primer lugar por nuestra Carta Magna, la Constitución, la cual, según se verá, remite a una Ley Orgánica para la regulación básica y general de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁹⁷. Ambos textos, tanto la Constitución como la LO 2/1986, constituirán junto al Estatuto de la respectiva Comunidad Autónoma, el bloque de constitucionalidad aplicable a los cuerpos de Policía Local de toda España.

A ello hay que añadirle, en particular y respecto a los cuerpos de Policía Local de cada Comunidad Autónoma, la normativa autonómica aplicable, que, en atención al título competencial del artículo 148.1.22^a CE tendrá por objeto fundamental marcar los criterios de coordinación de las Policías Locales de cada CCAA para de esta manera, lograr una regulación homogénea que permita una prestación de servicios en idénticas condiciones en los diferentes municipios. Se puede afirmar sin género de dudas que la configuración autonómica del Estado, ha influido de manera sustancial, en el marco jurídico ordenador de los entes locales en general, y del cuerpo de Policía Local en particular.

¹⁹⁷ Decimos “básica y general” en la medida en que resulta imposible que a través de una Ley Orgánica se regule el conjunto normativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puesto que además de los principios básicos del marco normativo, nos encontramos con una profusión de normas de carácter inferior que regulan cada uno de los aspectos de los miembros de los cuerpos policiales y en este sentido además del marco general establecido por la Constitución y la LO 2/1986, nos encontramos con una multitud de Leyes, Reales-Decretos y Órdenes Ministeriales que a nivel estatal regulan cada uno de los diferentes aspectos necesitados de normativización, sin perjuicio de la normativa de cada CCAA en relación a las competencias asumidas, fundamentalmente de coordinación.

Finalmente no debe minusvalorarse la potestad municipal para determinar criterios de actuación y funcionamiento de “su” cuerpo de policía Local para con ello completar el ámbito normativo de actuación y regulación de los mismos, a través, de los reglamentos municipales.

Así, en relación al ámbito normativo de la Policía Local, entiende LOMO CASANUEVA que “los entes locales, vienen determinados por un régimen jurídico bifronte, configurado por la vía de la participación normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas. A su vez, la Policía Local, se caracteriza por un régimen jurídico aún más complejo, por su doble carácter, ya que por un lado son policías, y les son de aplicación las normas propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por otro son funcionarios locales, y por ello les son de aplicación tanto las normas propias del régimen local, como las normas que regulan específicamente la función pública local”¹⁹⁸.

Por tanto, y según lo expuesto, considera JORDÁN MONTAÑÉS que “difícilmente se encontrará en un órgano, el sometimiento a mayor cantidad de normas de distinto valor y procedencia. En unos casos la subordinación es directa y en otras en virtud de principio residual, que afecta también a toda la legislación local”¹⁹⁹.

La consecuencia fundamental y evidente que resulta de este conjunto normativo es en opinión de CRESPO HELLÍN que, “para el desarrollo de sus funciones el cuerpo de la Policía Local se encontrará sometido a una gama amplísima de normativas y disposiciones legales que constituirán su marco de actuación. Pero un marco legal que lejos de estar unificado, el efecto que producirá será el de sentirse sometido a múltiples órganos o instituciones de decisión, que a su vez producirán un número importante de normas de distinto valor normativo y consiguiente escala

¹⁹⁸ Lomo Casanueva, Tomás. «El régimen estatutario de los cuerpos de Policía Local ante el estatuto básico del empleado público». *Revista digital CEMCI*, nº 9 (oct-dic 2010), p. 2.

¹⁹⁹ Jordán Montañés, Manuel, y Henríquez Rodríguez, Francisco Javier. *Administración Policial*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1995, p. 93.

jerárquica de aplicación, además de distintos puntos de procedencia de las mismas que dificultarán mayormente su posible aclaración al espíritu que encierre cada una de ellas”²⁰⁰.

En este sentido, lo que parece fuera de toda duda es la inevitabilidad de comenzar el análisis por la norma suprema del ordenamiento español, en concreto por los artículos que se refieren, bien de forma directa o tangencial, a la cuestión central de la investigación.

Así, por lo que se refiere a la Constitución, como ya se destacó al desarrollar con carácter general el modelo policial español, hay que subrayar que, sin perjuicio del artículo 8 que regula la misión de las Fuerzas Armadas como institución separada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hay tres artículos fundamentales: el artículo 104 sobre la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en general, remitiendo a una Ley Orgánica para su regulación, y los artículos 148.1.22^a y 149.1.29^a que establecen los criterios de atribución de competencias en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Sobre el contenido y trascendencia de estos artículos procede remitirse a lo dicho en cuanto a la normativa aplicable del modelo policial español, y así, aquí procede destacar aquello que a la Policía Local en especial se refiera e incumba.

De esta manera, el artículo 104, en relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece que “bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, remitiéndose en su párrafo 2 a una ley orgánica que “determinará las

²⁰⁰ Crespo Hellín, Félix. Problemática competencial de los Cuerpos Policiales: una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana, cit., p. 1088.

funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Por otro lado debe hacerse una lectura conjunta de los artículos 148.1.22^a y 149.1.29^a CE. Si este último atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”, el artículo 148.1.22^a confiere a las Comunidades Autónomas la competencia de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones” así como “la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

Esta Ley Orgánica a que se refieren tanto el artículo 104 como los artículos 148 y 149 CE, fue y es la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual, como su nombre indica, no regula únicamente los cuerpos estatales, esto es, la Policía Nacional y la Guardia Civil, sino también la Policía Autonómica y la Policía Local.

En atención a las bases constitucionales indicadas y al sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas podemos establecer cuatro grupos de normas aplicables a las Policías Locales:

1.- Normativa reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con carácter general, entre la que fundamentalmente se puede destacar:

- La Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- Las leyes de coordinación de las diferentes Comunidades Autónomas y demás normativa complementaria.

2.- Legislación estatal sobre Régimen local:

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL).
- El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

3.- Disposiciones reguladoras de la función pública: en este aspecto habrá que remitirse a la normativa básica estatal, las normas de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y la normativa específica reguladora de la función pública local. Entre otras pueden destacarse:

- La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la función pública.

4.-Normativa de carácter sectorial de las Entidades Locales que afecta a la actividad de la Policía Local: A todo este conjunto normativo hay que añadir que el cuerpo de Policía Local no se limita a regularse en cuanto a organización y funciones, sino que su actividad está afecta a la variada normativa de carácter sectorial que por remisión de la Ley de Bases de Régimen Local al determinar la competencia de las Entidades Locales afecta a la Policía Local.

En relación a esto último, el artículo 25 de la LBRL establece que en su apartado 2²⁰¹ una serie de competencias que se remiten a una normativa de

²⁰¹ Determina el artículo 25.2 que “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

desarrollo, que será aplicable a las funciones de la Policía Local; en este sentido solo por citar un ejemplo, cuando se atribuye al municipio la competencia de protección del medio ambiente ello conlleva que la Policía Local en el ejercicio de sus funciones se regirá por las leyes sectoriales en la materia.

En definitiva, entiende JORDÁN MONTAÑÉS que “difícilmente se encontrará un órgano que esté sometido a mayor cantidad de normas de distinto valor y procedencia. En unos casos la subordinación es directa y en otras en virtud del principio residual, que afecta también a toda la legislación local”²⁰².

Por tanto, y centrándonos en la normativa que afecta a la Policía Local, propiamente por su condición de cuerpo policial y prescindiendo de la normativa general derivada de su situación de funcionario de la Administración Pública, podemos entender que la legislación directamente aplicable será:

- La Constitución Española.
 - La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986.
-

- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía Local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

²⁰² Jordán Montañés, Manuel, y Henríquez Rodríguez, Francisco Javier, cit., p. 93.

- Los Estatutos de cada Comunidad Autónoma y sus leyes de coordinación, las cuales son:
 - o Andalucía:
 - Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
 - Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.
 - o Aragón:
 - Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
 - Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.
 - o Asturias:
 - Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, modificada por las Leyes Orgánicas 3/1991, 1/1994, 1/1999 y por la Ley 20/2002.
 - Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.
 - o Baleares:
 - Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.
 - Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.
 - o Canarias:
 - Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto modificada por la Ley Orgánica 4/1996 y por la Ley 27/2002.
 - Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.
 - o Cantabria:

- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre modificada por las Leyes Orgánicas 7/1991, 2/1994 y 11/1998 y por la Ley 21/2002.
- Ley de Cantabria 3/2014, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.
- Castilla-León:
 - Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
 - Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.
- Castilla-La Mancha:
 - Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto modificada por las Leyes Orgánicas 6/1991, 7/1994, 3/1997 y por la Ley 26/2002.
 - Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.
- Cataluña:
 - Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
 - Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.
- Extremadura:
 - Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
 - Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.
- Galicia:
 - Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, modificada por la Ley 18/2002.
 - Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales.

- Madrid:
 - Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, modificada por las Leyes Orgánicas 2/1991, 10/1994, 5/1998 y por la Ley 30/2002.
 - Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid.
- Murcia:
 - Ley Orgánica 4/1982, de 9 de Junio modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, 4/1994 y 1/1998 y por la Ley 23/2002.
 - Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia.
- Navarra:
 - Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001 y 7/2010.
 - Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.
- La Rioja:
 - Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio modificada por las Leyes Orgánicas 3/1994 y 2/1999 y por la Ley 22/2002.
 - Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.
- Comunidad Valenciana:
 - Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
 - Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- País Vasco:
 - Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

- Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.
- Finalmente la legislación de los ayuntamientos de los que cada cuerpo de Policía Local dependa.

2. Referencia expresa a la Comunitat Valenciana

Parece evidente tener que destacar la competencia que sobre las Policías Locales han desarrollado las Comunidades Autónomas, aunque dado que ello excedería el objeto de este trabajo, la referencia se hará a la Comunidad Autónoma Valenciana, si bien la profusión de normas existentes es análoga a la del resto de Comunidades Autónomas de nuestro país, por tanto básicamente las normas a las que se hará referencia se encontrarán reproducidas en sus propios términos en todas y cada una de las 17 Comunidades Autónomas.

Circunscritos ya al ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, debe hacerse referencia al Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 55.3 atribuye competencia a la Generalitat, en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

En segundo lugar, debe destacarse la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana que pretende cumplir esta finalidad en el ámbito de

nuestra Comunidad Autónoma y que manifiesta en su Preámbulo que “el esfuerzo realizado ha sido de tal entidad que en relativamente poco tiempo se ha pasado de la consideración legal de las Policías Locales como elemento auxiliar a un cuerpo de seguridad integrado, dado el tratamiento unitario y único de la seguridad ciudadana, dentro del sistema constitucional de fuerzas y cuerpos de seguridad”.

Como complemento y desarrollo de la Ley de Coordinación debe destacarse la Ley 19/2003, de 4 marzo, por el que se regula la Norma-Marco sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, que dispone en su artículo 1 que “será de aplicación directa en los Ayuntamientos en los que no exista reglamento de Policía Local, mientras que los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, que se aprueben por las respectivas Corporaciones Locales, deberán ajustarse a los criterios y contenidos mínimos que se establecen en la misma”²⁰³.

La anteriormente expuesta sería la normativa básica en cuanto al funcionamiento y actuación de los cuerpos de Policía Local, pero el conjunto normativo en relación a la función policial es mucho más amplio y de esta manera, al menos a título informativo se pueden citar:

- El Decreto 124/2013, de 20 de septiembre, del Consell, por el que se regulan las distinciones y condecoraciones que se concedan por la Generalitat al personal de los cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana.

²⁰³ El artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye a las Comunidades Autónomas “la competencia para establecer las Normas Marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley y en la Ley de Bases de Régimen local”.

En el mismo sentido, el artículo 8.1.a) de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, confiere al Consell de la Generalitat competencias para, en ejercicio de sus funciones de coordinación de las Policías Locales, establecer una norma marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los cuerpos de Policía Local.

- La Orden de 23 de noviembre de 2005, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas por la que se aprueba el baremo general para la valoración de los méritos en los concursos-oposición convocados para la selección de los miembros de los cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana.
- La Orden de 23 de noviembre de 2005, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas, por la que se aprueba el baremo general de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de plazas en los cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, por el turno de movilidad.
- La Orden de 23 de noviembre de 2005, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administraciones Públicas, por la que se establecen los criterios mínimos para la selección de los Policías Locales de la Comunidad Valenciana en las pruebas físicas, psicotécnicas y reconocimiento médico.
- El Decreto 114/2005, de 17 de junio, del Consell de la Generalitat, regulador del sistema de homogeneización y homologación de la uniformidad de la Policía Local de la Comunidad Valenciana.
- El Decreto 88/2001, de 24 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se establecen las bases y criterios generales uniformes para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de las Policías Locales y auxiliares de Policía Local de la Comunidad Valenciana.
- La Orden de 1 de junio de 2001, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, de desarrollo del Decreto 88/2001, de 24 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se establecen las bases y criterios generales uniformes para la selección, promoción y movilidad de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, escala básica y auxiliares de Policía.

- El Decreto 88/2001, de 24 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se establecen las bases y criterios generales uniformes para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de las Policías Locales y auxiliares de Policía Local de la Comunidad Valenciana.
- El Decreto 181/1998, de 3 de noviembre, del Gobierno Valenciano, sobre homogeneización de medios técnicos, acreditación y Registro de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- El Decreto 18/1995, de 24 de enero, del Gobierno Valenciano, regulador de los criterios de utilización del equipo de autodefensa y el armamento por las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

E. Las Competencias de la Policía Local

1. Las funciones legalmente establecidas

Centrados en el estudio de las competencias de la Policía Local como institución integrada en la administración municipal, cabe destacar en primer lugar que la formación histórica del actual sistema policial se incardina en una corriente de carácter centralista de inspiración francesa que se acentuó con el régimen dictatorial del general Franco, y que se caracterizó por un destacado vaciamiento de las

competencias municipales en materia de seguridad, mostrando una tendencia hacia la reducción de la Policía Local a funciones propiamente administrativas²⁰⁴.

Sin entrar en valoraciones subjetivas acerca de dicha actuación, es incontestable que efectivamente se produjo una pérdida de protagonismo de los municipios en muchos aspectos, significativamente la seguridad pública, y ello en beneficio de los cuerpos estatales, quedando en la competencia de la Policía Local funciones básicamente de policía administrativa, que son netamente diferentes a las de policía de seguridad²⁰⁵.

²⁰⁴ Resulta muy significativo a estos efectos la posición de BARCELONA LLOP quien en relación a la atribución competencial a las Policías Locales en el periodo preconstitucional entiende que “la formación histórica del moderno sistema policial español trajo consigo un importante vaciamiento de las competencias de los municipios en materia de seguridad pública en beneficio del Estado y de los cuerpos estatales de nuevo cuño alumbrados a mediados de la década de los cuarenta del siglo XIX. Con independencia del componente racionalizador que dicho alumbramiento pudo incorporar –que no valoro–, lo cierto es que, con él, el protagonismo de los municipios y de sus dependientes en el mantenimiento de la seguridad pública se redujo de forma notable. El peso de tal actividad pasó a descansar en gran medida sobre las fuerzas estatales (básicamente la Guardia Civil), restando en los entes locales sobre todo atribuciones de policía administrativa que, técnicamente hablando, son distintas a las de policía de seguridad, aunque unas y otras comparten parcialmente la terminología y se resuman, en última instancia, en la idea de intervención. El fenómeno, por otro lado, no fue sino plasmación fiel en el ámbito de la seguridad pública del amplio proceso centralizador impulsado por los moderados, dirigido al establecimiento de una administración central con aspiraciones de solidez, con el correlativo y paulatino detrimento de la administración local que tuvo que contemplar cómo las funciones públicas más importantes quedaban en manos de los agentes de la primera”. («Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», cit., p. 365).

²⁰⁵ A pesar de que habitualmente viene distinguiéndose de manera clara entre funciones de seguridad y funciones de Policía, también hay autores que defienden que no puede realizarse esta diferenciación de manera nítida dado que toda actuación policial está embebida de ambos supuestos, y en este sentido se puede destacar la opinión de GIL FRANCO que entiende que “con relativa frecuencia se contrapone, en el debate sobre las capacidades de las policías locales, los conceptos de “policía administrativa” y “policía de seguridad”, con absoluta falta de rigor, esgrimiéndose como si se tratara de atribuciones de primer y segundo orden en las funciones de los cuerpos policiales. Parece como si la “mayoría de edad” sólo se alcanzase si el cuerpo policial respectivo tuviera en su mayor parte atribuciones de policía de seguridad. Incluso, responsables políticos y directivos públicos, compiten en asegurar que la Policía Local que tienen a su dirección y gestión es una policía netamente de seguridad. Es decir, la seguridad se contrapone a lo administrativo como estatus preferente y exclusivo de toda policía, entendido este término como organización. En modo alguno pueden compartirse estos planteamientos”. (Gil Franco, Agustín Juan. *Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014, p. 504)

Esta situación cambio con la llegada de la democracia, donde la Constitución estableció un sistema de corte autonómico o descentralizador que implicará, en contra del modelo anterior, una desconcentración del poder en beneficio de las CCAA y de los municipios, que supuso una asunción progresiva de protagonismo por parte de sus cuerpos de seguridad en el sistema policial español.

De entrada la Constitución implica una deriva hacia una mayor asunción de competencias por parte de los municipios, siendo destacable que la misma se limita a establecer los caracteres generales del nuevo sistema político, remitiendo a una ley posterior para la regulación concreta del sistema, quedando por tanto sin resolver en la Carta Magna múltiples cuestiones como las condiciones para establecer un cuerpo policial de carácter municipal, que sucede en aquellos que no lo constituyan, o el alcance de la coordinación por las Comunidades Autónomas, lo único que queda meridianamente claro es la existencia de cuerpos de Policía Local sin que el establecimiento de las Policias Autonómicas pueda obviar su existencia, y ello en atención al contenido del artículo 148.1.22^a CE que atribuye a las CCAA la posibilidad de asumir la competencia en materia de “coordinación y demás facultades en relación con las Policias Locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

Cuando el artículo 148.1.22^a CE se pronuncia en los referidos términos, da lugar a sostener que “el legislador no es dueño por entero de la decisión acerca de si las Policias Locales, y con ella, las atribuciones locales en materia de seguridad y policía, pueden o no existir. La mención constitucional expresa que cuerpos de aquella naturaleza deben estar presentes en el seno del modelo policial español y que con ellos hay que contar al diseñarlo, no estando el legislador habilitado para desconocer aquel extremo”²⁰⁶.

²⁰⁶ Barcelona Llop, Javier. «Policias Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», cit., p. 366.

Una vez el constituyente optó por un modelo policial con presencia de las Policias Locales, la primera norma en referirse a las mismas es la LBRL, que en su artículo 25.2 dispone que “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras materias:

- f) Policía Local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano”.

A este respecto deben destacarse dos notas fundamentales, por un lado que tras la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local llevada a cabo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se elimina en cuanto a las competencias de los municipios la mención a la seguridad en los lugares públicos, y se sustituye por una referencia expresa a la Policía Local como competencia propia de los mismos y por otro lado hay una alusión a la competencia en materia de tráfico, que constituye uno de sus cometidos más característicos.

Poco más se puede destacar de esta norma en relación al tema que nos ocupa, debiendo hacerse una remisión a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puesto que el artículo 104.2 CE dispone que “una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, es decir, esta norma debe permitir averiguar la posición de la Policía Local en el conjunto del sistema policial español²⁰⁷.

²⁰⁷ En relación a ello merece destacarse que el Preámbulo de la LOFCS establece que la misma pretende ser “omnicomprendiosa, acogiendo la problemática de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. El objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las

La propia LOFCS dispone en su artículo 1.3 que “las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley”. Esta referencia, dado que la legislación de régimen local resulta bastante parca en materia de competencias de la Policía Local, supone tanto como afirmar, que su participación en la seguridad pública lo será, sin más, de acuerdo con el marco de la propia LOFCS.

Para entender la manera en que participarán los cuerpos de Policía Local en el susodicho mantenimiento de la seguridad pública, debe hacerse referencia al contenido del Título V de la Ley, el cual, específicamente regula el régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local. Al mismo Título se remite el artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el cual establece que “la policía —refiriéndose a la Policía Local—, ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Sobre el contenido de este Título V merece ser destacado en primer lugar el artículo 52.1 que fija que “los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4.^a del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”.

Por tanto este artículo 52 LOFCS es el que determina la naturaleza jurídica de la Policía Local de la que ya se ha destacado su carácter y cuyo contenido es

dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales”.

reproducido en similares términos por las leyes de coordinación de las diferentes CCAA y por las ordenanzas de policía de las corporaciones municipales que cuenten con cuerpo de Policía Local.

A renglón seguido, el artículo 53 LOFCS establece en su apartado 1º las funciones a asumir por los Cuerpos de Policía Local, los cuales “deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la

protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

Debe destacarse el contenido del párrafo segundo del citado artículo pues dispone que “las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”.

Si la norma es tomada al pie de la letra, después de un análisis detenido de estas competencias, se puede concluir que las funciones llevadas a cabo por la Policía Local en materia de seguridad son verdaderamente residuales, puesto que de manera autónoma, solo se le asigna la protección de autoridades, la vigilancia o custodia de edificios o instalaciones y la vigilancia de espacios públicos. El resto de funciones atribuidas sin ninguna participación de las fuerzas estatales no se incardinan en sentido estricto en las ocupaciones de una policía de seguridad —ordenar, señalizar y dirigir el tráfico, policía administrativa o participar en la resolución de conflictos privados—. Debe reseñarse que esta afirmación no se hace con la intención de restar importancia a estos cometidos, sino solamente para destacar que no son propiamente quehaceres característicos de una policía de seguridad.

En cuanto a los cometidos que sí podrían calificarse como propias de un cuerpo de seguridad, no se realizan por la Policía Local con carácter independiente sino con la participación en mayor o menor medida de los cuerpos estatales. De esta manera la instrucción de atestados por accidente de circulación debe comunicarse al cuerpo estatal actuante en el territorio de que se trate, al igual que cuando se realizan diligencias a prevención o cualquier actuación dirigida a evitar actos delictivos. Igualmente su intervención en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en concentraciones humanas lo es con carácter colaborador de las Fuerzas

y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas. Por otra parte en materia de Policía Judicial su participación según el tenor literal de la ley lo es con carácter meramente colaborador²⁰⁸.

En definitiva, y tras un análisis de la atribución competencial realizada por la LO 2/1986, cabe destacar que la configuración del modelo policial español, si bien reconoce la importancia del fenómeno descentralizador y de la Administración Local, en relación a las competencias municipales en materia de seguridad resulta más que parca, y cuando se realiza lo hace de manera muy condicionada o bajo la supervisión o control de los cuerpos estatales.

Sobre las funciones y actuación de estos cuerpos de policía, estas limitadas atribuciones competenciales, no implican que siga siendo así en la realidad del devenir diario, la práctica demuestra que la situación actual no ha corrido pareja a la norma, la cual se ha quedado anclada en los 80 y 90, y ha vivido de espaldas al sentir social y a la situación cotidiana de estos cuerpos, los cuales desempeñan habitualmente cometidos que exceden sobremanera de los establecidos en el listado del artículo 53 LOFCS.

Con todo ello, no se puede dejar de afirmar que los cuerpos de Policía Local no sean verdaderos cuerpos policiales, pero si se puede destacar que sus funciones, a tenor de la LOFCS, quedan, mediante una aplicación estricta de la ley, muy cerradas y limitadas, lo que no impide que la situación actual moldee esa actuación, relativizando los preceptos legales en tanto los mismos no se modifiquen.

En opinión de BARCELONA LLOP, puede entenderse que “en la realidad de la vida municipal no es infrecuente que, por razones diversas, los Policías Locales

²⁰⁸ En relación a la realización por parte de la Policía Local de funciones de Policía Judicial, véase el análisis exhaustivo de las posibilidades de actuación en sentido amplio que permite la normativa y que es desarrollado en el apartado correspondiente de este trabajo.

cumplan con misiones que exceden de las que legalmente tienen atribuidas. Circunstancia esta que, en puridad extrema y no sé si es deseable, podría ser observada desde la perspectiva técnica de la vía de hecho (falta de competencia), pero que cabe entender amparada por el apartado 4 del artículo 5, conforme al cual todos los policías deben “intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana. Distinto es que dicha intervención, legalmente requerida, vaya más allá de lo estrictamente indispensable para solventar el problema suscitado e implique usurpación de las funciones de otros cuerpos, o que la extralimitación funcional carezca de causa de justificación y sea absolutamente ordinaria y normal con infracción continuada del reparto funcional que, guste o no, el legislador ha hecho entre las diversas policías”²⁰⁹.

Esta aseveración puede valer a efectos de argumentar la acción policial por los miembros del cuerpo municipal, para justificar la actuación ejercida en un caso concreto, siempre dentro de los márgenes procedentes, pero este planteamiento no puede ser aceptado en relación al establecimiento de un nuevo modelo de policía donde a las Policias Locales se les otorguen aquellas funciones que habitualmente son ejercitadas por estos cuerpos armados sin una plena cobertura legal.

El funcionamiento de la Policía Local más allá de las tareas que en principio le resultarían propias conforme a la legislación básica estatal, tanto de fuerzas y cuerpos de seguridad, como de régimen local, es un hecho incuestionable. Sobre esto opina DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS que “basta leer la prensa para darse cuenta de inmediato de que la demanda ciudadana de seguridad pública y actuación contra el delito, en todos sus ámbitos, ocupa a todos los cuerpos de policía, no siendo pocos los municipios en que los consistorios articulan dispositivos, toman medidas y estimulan de alguna manera las actuaciones de las Policias Locales más allá de sus

²⁰⁹ Barcelona Llop, Javier. «Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía», cit., p. 372.

funciones *stricto sensu*. Se responde así a una demanda de la sociedad de proximidad de los agentes de seguridad”²¹⁰.

Esta limitación competencial derivada del contenido de la LOFCS y que se ha perpetuado en el plano legal hasta la actualidad, no se corresponde, como se ha destacado, con el quehacer diario, sino que se ha producido una evolución de los cuerpos de Policía Local hacia una mayor profesionalización y dotación de medios materiales y humanos que ha provocado que las limitaciones y restricciones establecidas por el marco normativo resultan forzadas y discutibles.

En relación a ello puede afirmarse que las Comunidades Autónomas podrían aprovecharse en mayor medida de su capacidad organizativa y funcional sobre la Policía Local para otorgarle una mayor competencia y reconocimiento, apenas modelando las restricciones establecidas en la Ley orgánica. Verdaderamente hay una demanda creciente para la asunción de un mayor número de funciones e incluso la mayor limitación de estos cuerpos, como es, el ámbito territorial ya no es un obstáculo insalvable tras la modificación de la LOFCS que permite en determinados supuestos que serán analizados más adelante, la mancomunidad de municipios.

En definitiva, y para concluir la introducción acerca del marco competencial de la Policía Local, debe destacarse que su configuración funcional marca bien la pauta de cuál es la posición de las Policias Locales en el sistema de policía español. Sin menospreciar los cometidos de policía administrativa, que son necesarios y tienen su importancia, las funciones de policía de seguridad atribuidas son escasas y establecidas bajo la cobertura de la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o en su caso de manera secundaria en lo que a este tipo de tareas se refiere. Con independencia de que en la práctica los cuerpos de Policía Local desempeñen estas funciones en términos que exceden del ámbito del artículo 53

²¹⁰ De Rojas Martínez-Parets, Fernando. «Cuestiones para una reformulación del servicio de Policía Local». *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 29 (2012), p. 7.

LOFCS, el escenario normativo es el descrito y ello porque tras la aprobación de la Constitución, en el modelo policial descentralizado que se estableció primó la preocupación por las Policías Autonómicas.

2. Imposibilidad de un tratamiento competencial homogéneo a los cuerpos de Policía Local

Otra de las cuestiones fundamentales en el ámbito funcional de los cuerpos de Policía Local es que la LOFCS realiza una atribución general de competencias a los mismos, pero lo hace sin establecer ningún tipo de distinción entre ellos, es decir, atribuyendo genéricamente facultades sin discriminación entre municipios ni cuerpos de Policía Local, de manera que se atribuyen exactamente las mismas competencias a todos ellos, desde el más reducido, formado por un número minúsculo de agentes hasta el colectivo policial de las grandes metrópolis constituido por centenares de sujetos y multitud de medios materiales.

En este sentido un gran error del legislador en la elaboración de la LOFCS fue desconocer uno de los caracteres más destacados del panorama municipal de nuestro país, que no es otro, que la diversidad y heterogeneidad en cuanto al elemento poblacional de los municipios.

La disparidad a que se hace referencia es palpable, en España existen unos 8100 municipios, de los que aproximadamente 1800 cuentan con cuerpo de Policía Local, agrupando cerca del 90% de la población nacional, y cuyas dimensiones, medios y formación son enormemente dispares. Existen cuerpos constituidos por un número muy reducido de funcionarios, —tres o cuatro agentes, o incluso solamente

uno o dos— y frente a estos se hallan cuerpos con centenares e incluso miles de agentes como es el caso de Madrid o Barcelona²¹¹.

Si tenemos en cuenta estos datos, debemos considerar que los medios materiales, formación y posibilidades de actuación son proporcionales al número de efectivos y por tanto la pretensión de la LOFCS de reconducir a la unidad normativa las competencias municipales en materia de policía constituye un desiderátum, un brindis al sol difícilmente realizable en la actividad práctica diaria.

A estos efectos es destacable la opinión de GIL MÁRQUEZ que afirma que “tal radiografía es significativa de lo que se ha venido desarrollando en los últimos años y que ha dado lugar a una situación desigual que, paradójicamente, intenta ser regulada de forma uniforme por la LOFCS, ignorando de esta manera la realidad que en esta parcela de la seguridad pública es de vital importancia, pues no olvidemos que cuando hablamos de seguridad pública , el nivel más próximo al ciudadano es el del ámbito municipal, consecuentemente este, debe estar fortalecido para poder ejercer esa

²¹¹ “Si hay un mundo heterogéneo es el municipal. 8.000 municipios son muchos municipios. La diversidad es tan inevitable como irreductible; diversidad en población, en medios humanos, materiales y financieros, en intereses, en problemas. Por mantenernos en el umbral poblacional marcado por el TRRL, de los aproximadamente 1.100 municipios que superan los 5.000 habitantes, sólo unos 55 exceden los 100.000 (y no es lo mismo 110.000 habitantes que uno o dos millones), unos 240 tienen entre 20 y 100.000 habitantes y el resto entre 5 y 20.000. ¿Es acaso posible ordenar racionalmente el universo de la Policía Local sin tener en cuenta estas disparidades de hecho tan radicales? Cabe mencionar un documento elaborado en 1995 por el entonces, Ministerio de Justicia e Interior. Los datos que suministra son, literalmente, impresionantes. En aquella época existían en España unos 1.700 cuerpos de Policía Local. 70 de ellos tenían plantillas superiores a 100 funcionarios; 79 entre 60 y 100; 96 entre 30 y 60; 450 entre 10 y 30; 976 entre 1 y 10. De los últimos, 210 estaban integrados por un solo agente, frente, entre los primeros, al de Madrid con casi 6.000. Puede que las cifras hayan variado algo, pero es improbable que sustancialmente”. (Barcelona Llop, Javier. «La administración de la seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI», cit., p. 90).

primera labor de contención que recae en la práctica, por mucho que quiera ser ignorado, en nuestros Ayuntamientos”²¹².

Es acertada, pues, la valoración de BARCELONA LLOP cuando dice que “dada la irreductible diversidad del panorama, es completamente irreal pretender que todas las Policías Locales hagan exactamente lo mismo, y en la pretensión de homogeneizar funcionalmente a todos los cuerpos locales de policía se encuentra, una de las mayores debilidades de la LOFCS. Quiérase o no, hay cuerpos que no pueden, aunque hagan todo lo que esté en su mano por hacerlo, cumplir con todas las funciones que tienen legalmente atribuidas, mientras que otros pugnan por escaparse del corsé funcional tejido por la ley, pues están en condiciones óptimas de hacerlo, incluso en mejores condiciones que los cuerpos estatales y autonómicos, por medios, formación, número de miembros y experiencia”²¹³.

Entiende este autor sobre el problema de los cuerpos de Policía Local con un número exiguo de miembros, que “con independencia del número de funcionarios que los forman, todos los cuerpos de Policía Local tienen, sobre el papel, los mismos cometidos, circunstancia que acentúa la problemática esbozada, en la medida en que organizaciones policiales con muy pocos funcionarios se ven en la necesidad formal de estar en condiciones de ejecutar a diario las mismas tareas que aquéllas que cuentan con varios centenares o incluso miles. Naturalmente, los cuerpos exiguos pueden convenir con la Administración General del Estado o con la comunidad autónoma la prestación de los servicios que no pueden asumir, pero un modelo policial descentralizado no puede sustentarse en la generalización de convenios de colaboración interadministrativa cuya firma venga impuesta por la incapacidad estructural de los municipios para llevar a la práctica el diseño legal de las Policías Locales; si muchos cuerpos municipales no pueden asumir por sí mismos las

²¹² Gil Márquez, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*, cit., p. 172-173.

²¹³ Barcelona Llop, Javier. «Dos aspectos del régimen jurídico de las Policías Locales en España: las funciones y la organización». *Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2005, p. 156.

funciones que la ley les encomienda, es que el legislador ha forjado un modelo de espaldas a la realidad del municipalismo español”²¹⁴.

3. Norma y realidad: las funciones de seguridad pública ejercidas por la Policía Local

Una vez destacado el ámbito competencial de las Policías Locales que contempla nuestro ordenamiento jurídico, especialmente el corto Título V de la LOFCS, se debe explorar la actuación efectiva de las mismas para poder concluir si efectivamente dichos cuerpos pueden ser configurados como un órgano con competencias en materia de seguridad pública, o por el contrario, y dado el conjunto normativo, debe entenderse que estas funciones son eminentemente atribuidas a los cuerpos estatales y las funciones de seguridad de la Policía Local son básicamente testimoniales o muy relativas de tal manera que cuando actúan en este ámbito lo hacen siempre con un carácter particularmente subordinado a aquellos cuerpos.

Sobre lo manifestado resulta muy significativa la opinión de ALLI TURILLAS, según el cual en nuestro ordenamiento jurídico “al Estado le corresponde la primacía –arts. 104 y 149.1.29^aCE- en materia de “seguridad pública”. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS) optó por un modelo centralizado, tolerante con los cuerpos policiales de Cataluña y País Vasco y Navarra, con cuerpos autónomos de policía que prácticamente sustituyen, en los dos primeros casos, o se solapa en el tercero a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Otras CCAA (Andalucía, Galicia y Valencia) han optado por unidades adscritas al

²¹⁴ Barcelona Llop, Javier. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas, cit., p. 38.

Cuerpo Nacional de Policía, en funciones limitadas y específicas, en tanto que las demás han decidido mantenerse a la espera. La LOFCS ha sido muy parca y poco concreta con la Policía Local convertida, en una suerte de paria de la seguridad”²¹⁵.

El Preámbulo de la LOFCS resulta a estos efectos especialmente voluntarista en la medida que establece que “por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones Locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando. Sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía; recogiéndose como específica la ya citada de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano; añadiendo la de vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local, en concordancia con los cometidos similares de los demás Cuerpos policiales, y atribuyéndoles también las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana”.

Tras ello y ya en el propio articulado de la LOFCS, el artículo 1 determina ciertas notas que podrían incluso considerarse hasta discordantes, dado que el apartado 1 establece que “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación”, y tras ello afirma en el apartado 2 que “las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley”, y concluye en el apartado 3 en relación a las Corporaciones

²¹⁵ Pérez García, Manuel Luis. «Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y Policía». En *El papel de la Policía en la convivencia*, coords. Garrós, Imma e Yñiguez, Agustín. Barcelona: Editorial Dux, 2008, p. 60.

Locales que “participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley”.

Como se observa este artículo es hasta cierto punto contradictorio con la autonomía de los Municipios constitucionalmente garantizada, “dado que el artículo 148.1.22^a indica que corresponde a las Comunidades Autónomas la coordinación de las Policias Locales, contemplándose por lo tanto la existencia de las mismas. Es difícil concebir una Policía Local o de otra índole sin competencias en seguridad pública o en Policía Judicial aunque sea con carácter general”²¹⁶.

Por tanto, podría concluirse tal y como entiende LINDE PANIAGUA que las limitaciones que “en la actualidad tiene la Policía Local en materia de seguridad ciudadana no nacen de la Constitución sino de la interpretación que de la misma hace la LO 2/1986. Y una de las reformas más urgentes consistiría, precisamente, en la atribución de competencias a las Policias Locales”²¹⁷.

Sobre esta cuestión cabe destacar que la LBRL, como se ha apuntado anteriormente, atribuye en el artículo 25 a los municipios como competencia propia la Policía Local y se remite a la LOFCS, que en su ya analizado artículo 53, no atribuye funciones eminentemente de seguridad publica más allá de un carácter marcadamente colaborador de las fuerzas estatales y subordinando su actuación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en cuanto a instruir atestados por accidentes de circulación en el casco urbano y efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

²¹⁶ Jordán Montañés, Manuel, y Henríquez Rodríguez, Francisco Javier. *Administración Policial*, cit., p. 69.

²¹⁷ Linde Paniagua, Enrique. «El Servicio Público de Seguridad ciudadana. Algunas ideas para la coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad». Editado por Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004, p. 355.

El resto de atribuciones establecidas en este artículo 53 no pueden calificarse como de seguridad ciudadana, lo cual como ya se ha destacado, no conlleva minusvalorar la importancia de las mismas, pero si debe dejarse constancia que no constituyen actuaciones de este tipo; y más teniendo en cuenta que el propio Preámbulo de LOFCS atribuye a la Policía Local “las funciones naturales y constitutivas de toda policía” para a continuación matizar que se les atribuyen “las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana”.

Es aquí donde debe hacerse hincapié, es decir, la LOFCS atribuye a las Policías Locales el mismo régimen en cuanto a los principios de actuación y criterios básicos que al resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pero por el contrario limita su funcionalidad en materia de seguridad a un papel eminentemente colaborador en los términos ya descritos.

En este sentido, es importante subrayar las palabras de BARCELONA LLOP en relación a esta cuestión y que resultan más que significativas; entiende que este diseño de modelo policial no coincide en la actualidad con la realidad cotidiana y que dicho modelo no es respetado siempre, “pues hay cuerpos locales de policía que desempeñan ordinariamente cometidos que exceden de los previstos en la norma, ejerciendo habitualmente funciones policiales más allá de los dispuesto en la ley, no intervenciones más o menos ocasionales y amparadas en la obligación legal que sujeta a todo policía de intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se halle o no de servicio en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana (artículo 5.4 LOFCS); se trata, en suma, del divorcio consumado entre el diseño legal de las funciones de las Policías Locales y lo que determinados cuerpos de policía hacen a diario”²¹⁸.

²¹⁸ Barcelona Llop, Javier. «Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización», cit., p. 155.

Esta opinión doctrinal también tiene su reflejo en el ámbito político puesto que en el ya mencionado informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, subraya entre sus conclusiones que “es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas”, y añade que “el Ministerio del Interior, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un gran acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho”²¹⁹.

Junto al incremento de medios materiales y humanos de los cuerpos de Policía Local y los avances producidos en todos los ámbitos, como formación o especialización, se debe destacar un factor extra normativo pero de suma importancia que debe ser objeto de consideración, y este es la prontitud y cercanía con que atienden los cuerpos de Policía Local a las demandas ciudadanas y que en muchas ocasiones no es predecible de los cuerpos estatales, bien por falta de personal, por la demarcación a cubrir, o por ambos motivos en concurrencia.

Esta circunstancia provoca que sean las fuerzas locales las que vengan a asumir incluso involuntariamente una responsabilidad que según la literalidad de la ley posiblemente no les corresponde, pero que es asumida *de facto* ante las demandas ciudadanas de apoyo de unos ciudadanos que no tienen por qué saber de distinciones funcionales entre cuerpos policiales a lo que se añade el ya mencionado nivel

²¹⁹ Congreso de los Diputados. *Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como votos particulares formulados al mismo*. BOCG, Serie D, nº 526, 29 de diciembre de 1999, p. 27.

de profesionalización de los cuerpos locales y consecuentemente su eficacia en materia de seguridad ciudadana.

Es llamativo, por ejemplo, que se esté planteando si los cuerpos de Policía Local tienen o no competencias en materia de seguridad ciudadana y si pueden actuar en estos supuestos, habiendo concluido que en muchas ocasiones se traspasan los límites legales sin claro apoyo normativo, pero estos cuerpos, sobre todo los que cuentan con plantillas de tamaño considerable tienen establecidos grupos operativos cuya función única y exclusiva es la seguridad ciudadana, no haciéndose cargo solamente de las funciones especialmente encomendadas en el artículo 53 LOFCS.

En este sentido a mero título ejemplificativo podemos destacar en la ciudad de Valencia la unidad llamada GOE (Grupo de Operaciones Especiales) día o noche, en distinción al momento en que prestan el servicio, cuya primordial función son labores de seguridad ciudadana, actuando en la prevención y evitación de delitos contra la propiedad y las personas y aplicar la ley de seguridad ciudadana y especialmente el consumo y tráfico de drogas.

Otro ejemplo, incluso más llamativo por la entidad del mismo, son las llamadas Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM) o las Unidades Especiales de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Murcia (UESCAM). Se trata en ambos casos de iniciativas de Comunidades Autónomas sin competencias para constituir Policía Autonómica propia, que optaron por crear unidades específicas en materia de seguridad constituidas por agentes de Policía Local pero financiadas por la Comunidad respectiva y cuyas únicas funciones en exclusiva son labores de seguridad ciudadana²²⁰.

²²⁰ Los proyectos de BESCAM y de UESCAM derivan de la necesidad de incrementar la seguridad ciudadana en sus respectivas Comunidades Autónomas, desde el convencimiento que la actuación de primer nivel, la básica, que se da desde los municipios, es fundamental para mejorar la seguridad objetiva y la sensación de seguridad. En Cataluña, realidades parecidas, han llevado a los ayuntamientos, en los últimos tiempos a incrementar sus

De esta manera, “los respectivos gobiernos autonómicos de Madrid y Murcia, sin tener por supuesto, la consideración de Policía Autonómica, han creado, a través de subvenciones, las denominadas BESCAM y UESCAM, que son Policías Locales, dependientes orgánica y funcionalmente de los ayuntamientos pero que a través de la subvención —integra— de los gastos de estos agentes están obligados a realizar labores de seguridad ciudadana, sin que puedan ocuparse de otras funciones propias de los cuerpos de Policía Local”²²¹.

¿Qué sentido tiene por tanto plantearse actualmente si los cuerpos de Policía Local pueden realizar labores de seguridad ciudadana una vez expuestos estos supuestos?, ¿No será acaso más razonable dar plena cobertura legal a las actuaciones de estos cuerpos que enjuiciar su legalidad máxime cuando las mismas son ejercidas con plena corrección y profesionalidad? No se trata de acciones aisladas realizadas para dar asistencia en un momento concreto a un ciudadano que requiere asistencia, sino que es una función plenamente asumida y ejercitada con total normalidad.

Por ello entiende GIL MÁRQUEZ que “la aceptación de la nueva realidad exige, consecuentemente, aumentar la participación de las Policías Locales, aún más, en las tareas de seguridad ciudadana, incluso permitiendo la persecución e investigación de los delitos derivados de la pequeña delincuencia que son precisamente los que producen más quiebra de la seguridad ciudadana, modificando a tales efectos el marco legal actual y procediendo a una actualización competencial nueva”²²².

plantillas y a multiplicar sus servicios, sin ninguna contraprestación a cambio por parte de los titulares primeros de las competencias de seguridad pública. [En <https://policialocal.wordpress.com/2010/11/30/comparativa-de-la-policia-local-de-cataluna/>]

²²¹ Albacete Carreño, Alberto. «La distribución de la seguridad pública en España», cit.

²²² Gil Márquez, Tomás. «Las Policías Locales». [http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=2150.] Agosto de 2004. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

Siendo esto así y existiendo un desajuste entre el Derecho y los hechos, no se puede sostener simplemente que es una evolución del ordenamiento jurídico que debe ser asumido con normalidad, sino que debe actuarse para que esta anomalía y discordancia entre las normas y la realidad práctica sea eliminada y que realmente el hecho y el Derecho discurran de manera pareja. Situación similar tiene lugar en relación a la posibilidad de que las Policías Locales actúen en funciones de Policía Judicial en sentido estricto, a lo que dada su relevancia es tratado de manera independiente en un punto específico de este trabajo.

Muy significativa es la opinión de GIL SACRISTÁN que manifiesta que “se puede decir sin miedo a equivocarse que la Policía Local ha dejado de ser menor de edad. Algunas plantillas poseen ya elementos humanos y técnicos suficientes para dejar de ser “alguaciles con porra y calimero” y asumen un papel que la sociedad demanda, obteniendo unos resultados en materia de policía de seguridad lo suficientemente importantes como para demostrar que si es posible ejercer esta función”²²³.

Deben destacarse iniciativas como la modificación introducida por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la cual introduce una Disposición Adicional Decima a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde se advierte de la necesidad de potenciar entre otras la participación en las tareas de seguridad ciudadana de la Policía Local.

Prescribe esta Disposición Adicional Decima que “en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del

²²³ Gil Sacristán, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, cit., p. 582.

régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como Policía de Proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

En definitiva, las circunstancias mentadas no pueden justificar la concurrencia deliberada y permanente del sistema establecido y de la distribución de competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de tal manera que es necesario modificar el marco normativo de la Policía Local para atribuirles legítimamente aquello que actualmente están efectuando y asignarles de manera objetiva la competencia de seguridad pública que ya viene largo tiempo realizando.

Existe de esta manera una demanda de seguridad en el ámbito local cuyo órgano de actuación son las Policías Locales, configurándose como una seguridad que va más allá de las labores relacionadas con infracciones al Código Penal, pues se trata de un amplio elenco de actuaciones que suponen una alteración del normal desarrollo de la convivencia ciudadana con un trato al vecino más cercano o próximo que el servicio prestado por las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por tanto las demandas del ciudadano en materia de seguridad local vienen referidas no solo a la delincuencia de base local (delitos contra la propiedad, violencia de género, seguridad vial, delincuencia juvenil...), sino también a medidas de protección ciudadana (protección civil, asistencia médica de urgencia), infracciones administrativas (comercio, consumo, medio ambiente, espacios públicos) y problemas de convivencia (absentismo escolar, menores desprotegidos, conflictos vecinales,

personas sin hogar...) y todas ellas son satisfechas de manera satisfactoria por los cuerpos de Policía Local²²⁴.

4. La esperada Ley de Seguridad Local

Analizado con carácter general el conjunto normativo aplicable a las Policías Locales, se puede destacar que se trata de un abigarrado complejo de normas que están encabezadas además de por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía, por la LOFCS, la cual ha recibido desde su aprobación múltiples críticas, aunque ello no debe ser óbice para la positiva labor de asentamiento en nuestro país de un sistema policial de corte democrático.

A pesar de ello no se puede obviar que cuando se aprobó la LOFCS se pretendió primar por un lado las policías de ámbito estatal, esto es, la Policía Nacional y la Guardia Civil, y por otro lado, potenciar los nuevos cuerpos de Policías Autonómicas surgidos con el nuevo Estado Autonómico, de manera que las Policías Locales quedaron un tanto descolgadas en cuanto a configurarlas como un cuerpo de

²²⁴ “Es en esta línea de definición donde enclavan los ayuntamientos hoy, el concepto de seguridad, desde su concepción integral, no limitado a lo policial coactivo o represivo, sino abierto a la convivencia, a la paz, a la calidad de vida, a la prevención de todo cuanto pueda suponer un atentado en una sociedad justa y democrática: irregularidades en la salubridad y comercialización de alimentos, actitudes de violencia o falta de respeto con grupos o sectores concretos, coordinación de la protección civil, mejora del tráfico mediante medidas ejecutivas y propuestas técnicas de mejora, en suma una concepción de los servicios propios de seguridad, definidos como servicio público”. (Fulgencio Tejedor, Juan Carlos. *Notas para la organización, estructura y control de la Policía Local*. Valencia, 1989, pp. 174-175).

seguridad en plenitud de funciones concibiéndose más bien como una policía de corte administrativo.

Actualmente no puede mantenerse esta preeminencia, puesto que existe un escenario que no puede desconocerse en el que los cuerpos de Policía Local van asumiendo un mayor protagonismo, a pesar de las limitaciones legales en cuanto a competencias de seguridad se refiere.

Esta carencia se ha ido cubriendo a través de medidas normativas que no han supuesto modificar la LOFCS pero si aumentar ciertamente la actuación de la Policía Local, y en este sentido por ejemplo, pueden citarse:

- La participación de las Policías Locales en el Sistema Integral de Seguimiento de la Violencia de Género.
- El Acuerdo Marco de colaboración, cooperación y coordinación en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial —donde se establecen competencias de Policía Judicial en los términos que dispone—.
- La firma de Convenios específicos de Policía Judicial en base al anterior Acuerdo Marco.
- A través de la Ley de Desarrollo Rural se ha permitido la prestación asociada del servicio de Policía Local.

No obstante los grandes problemas en materia de seguridad local en España se centran en primer lugar en la gran diversidad municipal existente y la homogeneidad establecida por la LOFCS que implica a la postre un exceso o un déficit de competencias, según atendamos a las posibilidades de grandes municipios o de poblaciones de reducido tamaño.

En segundo lugar debe manifestarse la ambigüedad legal con que se establecen las competencias de los cuerpos de Policía Local —se atribuyen unas funciones concretas pero al mismo tiempo se otorgan las funciones constitutivas de

toda policía—, lo que ha supuesto en la práctica cierta disparidad de orientaciones y por tanto una mayor asunción de competencias o funciones según la alineación política de la corporación municipal o la voluntad del jefe del cuerpo.

A ello se le unen un cúmulo de problemas cuya raíz es la falta de cohesión y funcionamiento adecuado del sistema policial en su conjunto, como son las deficiencias de los órganos de coordinación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su funcionamiento y articulación o la falta de una estructura básica común en la Policía Local y por tanto la falta de conciencia la misma de constituir una de las bases del modelo policial.

Frente a ello, existe actualmente una mayor demanda ciudadana hacia los municipios en general y hacia las Policías Locales en particular para solucionar los problemas de la seguridad local, y un incremento de las competencias políticas y policiales en este ámbito, como por ejemplo en materia de violencia de género o el Acuerdo Marco en materia de colaboración en Policía Judicial o Seguridad Vial ya citado y que será analizado en profundidad al tratar la posibilidad de actuación de la Policía Local como Policía Judicial.

Todas estas circunstancias requieren de respuestas de mayor calidad con una formación y especialización adecuada, instalaciones apropiadas, incorporación de las nuevas tecnologías y en definitiva un enfoque nuevo y homogéneo de los servicios optimizando los recursos disponibles.

Por tanto como factores a tener en cuenta a la hora de planificar y desarrollar propuestas relacionadas con las funciones, competencias y coordinación de la Policía Local, sería necesario considerar por un lado el nivel de desarrollo de ciertos cuerpos de Policía Local así como la inevitable asunción de concretas competencias por parte de los mismos siempre teniendo en cuenta los factores de diversidad y suficiencia de estos cuerpos según los municipios, sin desconocer la disponibilidad de las Fuerzas

y Cuerpos de Seguridad del Estado que habitualmente no tienen capacidad para cubrir los servicios de seguridad ciudadana.

Partiendo pues de la idea de que ejercen en la actividad práctica diaria funciones en materia de seguridad, concurren en ellos una serie de factores que hacen que estos puedan ser más eficaces, incluso, que las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la hora de desarrollar estas funciones.

Entre estos elementos estarían los siguientes:

-La aportación de un mayor grado de integración y de permanencia de los funcionarios municipales en sus zonas territoriales de actuación —cuestión íntimamente vinculada también a la proximidad como carácter esencial de la Policía Local—.

-La oportunidad de contar con un mejor conocimiento de los factores causales y de los problemas de inseguridad, una mayor cercanía y proximidad a los ciudadanos y a sus problemas cotidianos, y un mayor nivel de atención a los problemas y necesidades diarias de la sociedad.

-La posibilidad de un mayor conexión con diferentes servicios (seguridad, asistencia social, apoyo, educación, etc.) debido a su colaboración habitual con otros departamentos municipales lo que supone una mejora de tratamientos preventivos, de intervención y de apoyo o seguimiento posterior.

Sería procedente a estos efectos una actualización del concepto “seguridad ciudadana” al menos en el ámbito local, por ser el más cercano a los ciudadanos y a su vez ser esta la administración a la que los ciudadanos se dirigen cada vez en mayor medida para reivindicar ciertos derechos y mejoras sociales, para de este modo aunar actuaciones de tipo preventivo, informativo y de actuación operativa policial, junto con las de apoyo y asistencia a las víctimas (servicios sociales).

La seguridad, en los términos en que se está empleando, implica no solamente tratar de evitar la comisión de actos delictivos, sino que supone algo mucho más amplio, debe ser entendida como la posibilidad de las personas de desenvolverse en la vida sin perturbaciones. Y así debemos entender que “las organizaciones prestadoras de seguridad y en especial las dependientes de la Administración Pública, se ven obligadas a reformularse como piezas clave de la sociedad y no como mero accesorio. Su producto “seguridad de los ciudadanos” es un servicio de carácter fundamental que no se circscribe exclusivamente al ámbito judicial, sino que se sitúa en una visión amplia de la seguridad, contemplando el bienestar, la calidad de vida y la tranquilidad, y pasa también por regular la convivencia y la cohesión social y todo lo susceptible de inquietud o aportar seguridad en el espacio público”²²⁵.

Sobre este tema, la Federación Española de Municipios y Provincias ha entendido necesario un nuevo enfoque de la seguridad ciudadana y una “ley orgánica de seguridad local”, proponiendo, no la modificación de la actual Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino el desarrollo de una nueva ley que incida en la seguridad en el ámbito de la Policía Local en los términos dichos anteriormente y cuyo objetivo fuera:

- Definir las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana
- Concretar las funciones de los cuerpos de Policía Local
- Establecer la interrelación de la seguridad local en el conjunto del sistema público de seguridad²²⁶.

²²⁵ Fernández Justes, Conrado. «El modelo de proximidad estratégica. Gestión estratégica para una policía orientada a la convivencia». En *El papel de la Policía en la convivencia*, coords. Garrós, Imma e Yñiguez, Agustín. Barcelona: Editorial Dux, 2008, p. 20.

²²⁶ Estas son las ideas básicas que presenta la FEMP a través de la Comisión Ciudadana de Seguridad y Convivencia y que pueden consultarse en el informe elaborado por la misma bajo la rubrica “Propuestas de modificación de la LOFCS. Ley Orgánica de Seguridad Local”, y que se recoge íntegramente en la página web de la FEMP o en: [En [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DrwyqyJoAUIJ:www.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%2520LOSL%2520\[1\]%2520Dcb08.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DrwyqyJoAUIJ:www.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%2520LOSL%2520[1]%2520Dcb08.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=es)]. (último acceso: 23 de septiembre de 2015)

Esta nueva “Ley Orgánica de Seguridad Local” abordaría las competencias específicas de los municipios en materia de seguridad ciudadana, los aspectos propios de los cuerpos de Policía Local, y la creación y funcionamiento de los consejos locales de seguridad ciudadana.

Justamente, entiende la FEMP que esta necesaria normativa debería proceder a regular todos los aspectos relacionados con la seguridad y que al mismo tiempo afecten al ámbito de acción de los cuerpos municipales, puesto que “vista la importancia de los Cuerpos de Policía Local, se evidencia la necesidad de crear una norma de ámbito estatal donde se creen estándares homogéneos a través del establecimiento común de las Leyes de Coordinación, haciendo las salvedades de la posibilidad de asumir funciones en virtud de las posibilidades propias de cada una de las plantillas y que estas funciones sean, donde la estructura lo posibilite, de similares características a la de los Cuerpos Estatales, eso sí, sin duplicarlas”²²⁷.

Sobre la competencia de los cuerpos de Policía Local sobre la seguridad ciudadana debería regular la manera en que estos cuerpos habrían de participar en el sistema público de seguridad, colaborando en la elaboración de planes de seguridad local y participando con las CCAA en programas y servicios de seguridad ciudadana y de asistencia a las víctimas, de manera que se institucionalizaran en el ámbito local políticas de participación social en las estrategias locales de seguridad. También debería establecerse el modo en que los municipios asumieran aquellas otras competencias derivadas de convenios, o las que se les transfieran mediante ley o acuerdos con el estado o las comunidades autónomas.

En relación a las Policias Locales entiende la FEMP que sería pertinente que a través de esta ley de ámbito estatal se regulara de manera general la creación de

²²⁷Albacete Carreño, Alberto. «La distribución de la seguridad pública en España», cit.

los cuerpos de Policía Local y la posibilidad de asociación y mancomunidad de municipios en la prestación del servicio. Para lograr un homogeneización en todo el Estado de las diversas leyes de coordinación también sería necesario que procediera a una ordenación de mínimos de sus diferentes aspectos legales como los auxiliares de Policía Local y agentes de movilidad, su régimen estatutario, el ámbito territorial de actuación y las funciones genéricas de las mismas así como los criterios para el mantenimiento de la eficacia y coherencia del sistema público de seguridad.

El motivo de esta necesidad de homologación se basa también según la Plataforma Social de Policías Locales en que “las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas (en referencia a las leyes de coordinación) y los reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes ayuntamientos, suponen un amplio abanico con total disparidad de criterios, tanto en derechos como en deberes, a nivel organizativo y de formación, los mínimos de población para la creación de cuerpos policiales son dispares, el armamento no es homogéneo, la definición y funciones de los auxiliares de Policía son diferentes, la uniformidad en cada Comunidad Autónoma es singular, por no hablar de las retribuciones económicas o de otros derechos básicos como la jubilación o segunda actividad”²²⁸.

Finalmente en esta proyectada Ley de Seguridad Local deberían reglamentarse los consejos locales de seguridad, estableciendo su objeto, composición, funciones y régimen de funcionamiento.

La conclusión de esta pretendida necesidad normativa se basa en la falta de homogeneidad de estos Cuerpos Locales, que llegan a descoordinarse en las propias

²²⁸ Plataforma Social de Policías Locales, (PSPL). *El modelo policial español*. 2005.

leyes de coordinación –valga la redundancia- ya que cada una de ellas difiere del resto y podemos encontrar, de una Comunidad Autónoma a otra, distintas formas de acceso a los cuerpos, distintas uniformidades, distintos planes formativos, distintas denominaciones de sus escalas y grados, etc. Con ello se trataría de resolver los errores que el tiempo y la demanda social han demostrado que se vienen dando.

Esta Ley de Seguridad Local ha sido ampliamente debatida pero verdaderamente tiene ante ella múltiples obstáculos, principalmente de carácter político y competencial pues la misma supondría en parte la perdida para las CCAA de la posibilidad de regular de manera totalmente libre a sus cuerpos de Policía Local para pasar a quedar bajo la tutela de la norma estatal.

F. La Policía Local como Policía Integral Básica

1. Introducción

Son muchas las cuestiones a desarrollar para poder configurar los cuerpos de Policía Local como una Policía Integral Básica, o al menos, los de aquellos municipios en que la infraestructura personal y material así lo permita. En este sentido, debe afirmarse, aunque pueda parecer una obviedad, que solo se podrá tratar a la Policía Local como Policía integral cuando el ámbito municipal al que se aluda, permita por su propio desarrollo y medios que este cuerpo policial pueda contar con competencias o asumir funciones con las suficientes garantías de que el servicio se prestará en las mismas condiciones de eficacia y validez que otro cuerpo policial, sea estatal o autonómico.

Destacado al inicio de este trabajo el sentido de la expresión “Policía Integral Básica” procede analizar aquellos elementos que puedan servir para configurarla como tal y en este sentido por su contenido debe destacarse la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la cual introduce una Disposición Adicional Decima a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Debe resaltarse que la norma destaca la necesidad de potenciar la participación de los cuerpos locales y ello a través de una triple vertiente que en el caso de ser desarrollada plenamente podría suponer atribuirles el carácter de Policía Integral Básica, siendo estos tres elementos fundamentales el ejercicio de las funciones de seguridad ciudadana, el desarrollo de la Policía de Proximidad y la participación en funciones de Policía Judicial.

Por razones de sistemática el desarrollo de las funciones de seguridad ciudadana por la Policía Local ha sido desarrollado en el apartado anterior al hilo del marco competencial de la misma quedando pendiente por tanto analizar dos cuestiones capitales como son el desarrollo de la Policía de Proximidad y las funciones de Policía Judicial en el ámbito de la Policía Local. Serán estos tres caracteres cuya importancia ha resaltado el legislador a través de la ley 57/2003 los que van a permitir en caso de un desarrollo adecuado conformar a las Policías Locales como una Policía Integral Básica en los términos expuestos en la introducción.

Existen una serie de factores que tradicionalmente han venido condicionando la configuración de la Policía Local desde el punto de vista de su profesionalidad pero la evolución de la propia sociedad y las nuevas necesidades de la misma pueden suponer un impulso positivo para su futuro entendimiento. Resulta destacable la opinión manifestada por GIL SACRISTÁN cuando afirma que “en un acercamiento al estudio de las competencias de la Policía Local, observamos que uno de los objetivos que ésta persigue es luchar por conseguir que sea reconocida como una policía “integral”, eso que el preámbulo de la LO 2/1986 define como “funciones naturales y constitutivas de todo policía”, lo que supone asumir que los cuerpos de seguridad

dependientes del Alcalde deben tomar como propias la mayoría de las materias que cualquier policía debe conocer”²²⁹.

En primer lugar, puede hacerse referencia al ámbito municipal de desarrollo de sus funciones, el cual supone que la actividad policial, salvo supuestos tasados muy concretos²³⁰, no pueda realizarse fuera del término municipal; esto, sin dejar de ser verdad, supone por el contrario, que el conocimiento de las personas y del municipio es mucho mayor que en el caso de los restantes cuerpos. Este aspecto de cercanía al ciudadano hace que la proximidad de la Policía Local para con el ciudadano de a pie, sea con diferencia, mucho mayor que la de los cuerpos estatales, que por su parte, en mayor medida realizan funciones de seguridad.

Esta circunstancia debe ser aprovechada para relanzar y activar al máximo la configuración de la Policía Local como Policía de Proximidad con las implicaciones que ello conlleva, no solo como Policía de Barrio cuya función es importante, sino como algo más, como un nexo de conexión de este cuerpo policial con la propia sociedad. Esta proximidad, en ningún caso puede predicarse de los cuerpos estatales, y a pesar de los intentos en este sentido,²³¹ ningún cuerpo como la Policía Local puede

²²⁹ Gil Sacristán, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, cit., p. 453.

²³⁰ El artículo 51.3 LOFCS preceptúa que los cuerpos de Policía Local “sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma”.

²³¹ En el ámbito nacional puede destacarse el llamado “Plan de Policía 2000”, desarrollado en el Cuerpo de Policía Nacional por el Ministerio del Interior y que era deudor de la filosofía de la Policía de Proximidad. En síntesis se puede destacar que la idea del Plan Policía 2000 fue establecer un modelo de policía descentralizada y una actuación policial de carácter proactivo, basada en el desarrollo de la proximidad con el ciudadano, asistencia a las víctimas, cooperación con instituciones y vecinos, y la estabilidad policial mediante la adscripción a zonas concretas. Tras un periodo de relativo éxito el Plan fracasó, entre otras cuestiones por la carencia de efectivos y de preparación de los mismos en el Cuerpo Nacional de Policía, una distribución no siempre correcta de los medios materiales, la falta de instrumentos fiables de control y evaluación de los resultados (de los que dependía en parte la remuneración policial) así como la falta de implicación de los sindicatos policiales. Cabe destacar que se analiza con mayor detenimiento el contenido de este Plan de Policía 2000 cuando se trata la cuestión de la Policía de Proximidad a cuya sede se remite al lector.

ejercer estas funciones que, por otra parte, resultan esenciales para que el ciudadano sienta a la policía como un elemento más de la propia sociedad y no como instrumento al servicio del poder.

A consecuencia de esta proximidad al ciudadano, la Policía Local tiene el más amplio conocimiento posible del municipio en el que actúa de lo que deriva que puede asumir, siempre y cuando los medios lo permitan, funciones que actualmente no le están asignadas o cuya asignación es más que discutida, y que, teniendo en cuenta sus limitaciones y circunstancias, podrían ser ejercidas de una manera satisfactoria.

Se está hablando de la importante misión de Policía Judicial, la cual, atendiendo a la literalidad de la ley, y a pesar de interpretaciones doctrinales forzadas, no está atribuida a la Policía Local más que en el sentido amplio del término no pudiendo actuar como Policía Judicial en sentido estricto²³² si no es con una interpretación de la ley que roza en ocasiones el límite de la legalidad. Así dados los caracteres de la Policía Local y en los términos que van a examinarse a continuación, debería otorgársele a la misma la posibilidad de la investigación de aquellos delitos que por su naturaleza, entidad y lugar de comisión podrían ser resueltos de una manera más rápida y correcta por la Policía Local, que por ejemplo, por la Guardia Civil o la Policía Nacional.

²³²A estos efectos existe una nítida distinción entre ambos sentidos de la noción Policía Judicial, de manera que la Policía Judicial en sentido genérico o amplio está integrada por cualquier miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas o Policías Locales, cuando en cumplimiento de la legislación vigente presten el debido auxilio a los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y al Ministerio Fiscal mediante la averiguación y persecución de delitos y delincuentes. Por otro lado la Policía Judicial en sentido estricto o restringido, sin embargo, está constituida por aquellos funcionarios que, bajo la dependencia de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, tiene encomendada con carácter exclusivo la investigación de los delitos de una manera directa, continuada y permanente, sin perjuicio que puedan desarrollar otras funciones que les puedan ser atribuidas.

Es cierto que los cuerpos estatales cuentan con unos medios materiales mayores²³³ y con una distribución de ámbito nacional, pero la delincuencia común, los pequeños y medios delitos, aquellos que alteran la normal vida del ciudadano, deberían ser el campo propio de la investigación de la Policía Local, por ser aquellos los que cuentan con una mayor cercanía al ciudadano siendo conocedores de las circunstancias de su territorio de actuación y que contando con la colaboración ciudadana en un mayor grado son de fácil asunción por la Policía Local.

En síntesis puede afirmarse que esta triple vertiente constituida por el carácter cercano de la Policía Local a la sociedad manifestada por el desarrollo de la Policía de Proximidad acompañada por el incremento de funciones de seguridad ciudadana tal y como viene siendo habitual y la posible investigación como Policía Judicial en aquellos ámbitos en que sea posible son elementos que van a permitir que el desarrollo futuro de la Policía Local vaya dirigido a su configuración como Policía Integral Básica.

2. La Policía Local como Policía Judicial

a) Introducción

Los Cuerpos de Policía Local emergen del periodo franquista en una aguda situación de deterioro, con absoluta preterición funcional respecto de los Cuerpos

²³³ Es impensable que un cuerpo de Policía Local pueda contar con los medios de investigación con los que cuentan las unidades de Policía Judicial de Policía Nacional o Guardia Civil tales como balística, dactiloscopia, análisis forense o tantos otros que coadyuvan y facilitan la labor investigadora.

estatales (Guardia Civil, Policía Armada y Cuerpo General de Policía) y formación prácticamente nula, a excepción de algunos municipios capitalinos, llegando a hacerse notar, en clave peyorativa, su característica de “criados para todo”, con un ámbito de actuación de escasísimo carácter policial y más propiamente auxiliar de las funciones administrativas municipales ordinarias²³⁴.

Tras el advenimiento de la democracia y la promulgación de la Constitución, la situación cambia decididamente y se produce una transformación de los cuerpos de Policía Local desde esta configuración como policía administrativa a una auténtica policía de seguridad en el ámbito local.

Fundamental en este camino de evolución de las Policías Locales, es la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la que establece los pilares del sistema policial español, de modo que sin perjuicio de las críticas que puede recibir toda norma de este calado merece atribuirle el mérito de configurar un sistema policial acorde con aquellos tiempos, donde la Policía Local deja de ser un cuerpo totalmente auxiliar para pasar a tener cierto reconocimiento relativo²³⁵.

En cuanto a las funciones de Policía Judicial a ejercer por la Policía Local el artículo 53.1.e LOFCS establece que le corresponde “participar en las funciones de policía judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta ley”. Del mismo

²³⁴ García Gil, Francisco Javier; García Nicolás, Luis Ángel. (2001). *Manual práctico del Policía Local*, cit., pp. 33-34.

²³⁵ El Preámbulo de la LOFCS establece a estos efectos que “por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones Locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando. Sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía, recogiéndose como específica la ya citada de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano, añadiendo la de vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local en concordancia con los cometidos similares de los demás Cuerpos Policiales, y atribuyéndoles también las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de Policía Judicial y de seguridad ciudadana”.

modo cabe hacer referencia al artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido en materia de Régimen Local que establece que “la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Junto al concepto de Policía Judicial, deberá analizarse en profundidad el de Policía Local, puesto que a la postre, el objetivo deseado es lograr una interacción entre ambos, y para ello debe tenerse una visión abierta y positiva de la evolución de este cuerpo y ser conscientes del gran avance profesional y técnico que ha llevado desde el advenimiento de la democracia, puesto que es posiblemente el cuerpo de seguridad pública que más ha avanzado hacia una profesionalización y reconocimiento social de su función. No obstante puede destacarse que en el ámbito de la Policía Judicial y ciñéndonos a la letra de la LOFCS la actuación de la Policía Local será más bien reducida.

b) Fundamento y motivación de la asunción de funciones de Policía Judicial por la Policía Local

Una vez afirmada la profesionalización de los Cuerpos de Policía Local procede analizar el fundamento tanto jurídico como fáctico en que se basan quienes entienden la pertinencia de la atribución de las funciones de Policía Judicial a estos cuerpos y que incluso ha llevado al Ministerio del Interior y a la Federación Española de Municipios y Provincias a atribuir estas competencias a las Policías Locales en un

ámbito en que tradicionalmente han sido claramente minusvaloradas al igual que las Policias Autonómicas²³⁶.

Debe entenderse, que en todo caso, el criterio de atribución o no de competencias sea del tipo que sea y ello independientemente del órgano que la recibe, debe tener como fin último el beneficio de la colectividad ciudadana pues toda actividad pública busca el bien general. Tal y como se ha resaltado a lo largo de toda la exposición, cuando se trata a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podemos hablar por un lado, de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, como aquellos cuerpos defensores de la seguridad y del orden público y por otro, de las Policias Locales como aquellos otros órganos que se configuran como la policía personal del Alcalde y cuyas funciones son la de acompañamiento de sepelios, emitir bandos y sancionar a los infractores de vehículos a motor.

Esta concepción, que tal vez tuviera su justificación en décadas pasadas no se ajusta a la realidad actual, la Policía Local se configura como un cuerpo moderno que ha evolucionado con los tiempos, con una preparación y formación académica tanto o más solvente que las restantes fuerzas de seguridad y por tanto no merece la consideración tan injustificada de cuerpo policial auxiliar, subalterno o de menor entidad que el resto.

Es verdad que esta policía goza de menos medios materiales, tanto menos cuanto menor es la dimensión del municipio, pero ello no es óbice para que sea entendida como un órgano auxiliar o cuyas competencias serán las de menor entidad en la protección del ciudadano.

²³⁶ Debe entenderse que sobre el caso de las Policias Autonómicas se distingue entre las CCAA de régimen especial, como son País Vasco, Cataluña y Navarra, las cuales si cuentan en su Policía Autonómica con unidades de Policía Judicial en los términos de las disposiciones finales primera, segunda y tercera de la LOFCS y el resto de CCAA que no las poseen.

Por ello, si bien se puede aceptar que no puede atribuirse con carácter general las funciones de Policía Judicial en sentido estricto a la Policía Local de cualquier municipio independientemente de sus circunstancias, no se debe impedir que en atención al cumplimiento por un municipio concreto de una serie de requisitos mínimos que garanticen el cumplimiento adecuado de la función, se le arroge la misma, para en este caso con los adecuados medios materiales y humanos efectuarse en condiciones de solvencia profesional.

Partiendo de esto, el Ministerio del Interior y la FEMP consideraron necesario, como no podía ser de otro modo, la coordinación operativa de los cuerpos policiales para así reforzar el sistema de seguridad pública, atribuyendo si fuera necesario nuevas funciones que puedan ser asumidas o en las que puedan colaborar las Policías Locales, tomando como base, no sólo el sentir popular, sino el del legislador, el cual en la Disposición Adicional Decima de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local²³⁷ añadida por la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, señala entre otras la necesidad de ampliar las funciones de las Policías Locales en materia de Policía de Proximidad y Policía Judicial, y lo hace sin predeterminar que la actuación de la Policía Local como Policía Judicial deba tener lugar en relación de subordinación con la Guardia Civil o la Policía Nacional.

El propio Convenio de 20 de febrero de 2007 antes de entrar en materia, recoge una muestra de los motivos que justifican profundizar en esta cesión de competencias y atribuir una base jurídica al ejercicio de estas funciones por la Policía Local y que

²³⁷ La Disposición Adicional Decima de la Ley 7/85 establece que “en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como Policía de Proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

básicamente coinciden con el sentir de gran parte de la doctrina y de los miembros de los diferentes cuerpos de Policía Local y que se basa en la profesionalidad y preparación de estos cuerpos y la proximidad con el ciudadano²³⁸.

Las administraciones implicadas han visto oportuna la firma del Convenio por entender que con ello, se va a reforzar una parcela tan importante de la administración como es el sistema público de seguridad y por ende la función de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente que reza el contenido del artículo 126 de la Constitución. En este sentido, hay que destacar dos cuestiones esenciales:

- Por un lado el elemento de proximidad de la Policía Local, del que carecen los otros cuerpos de seguridad, y que dota de un mayor índice de eficacia de resultados y de inmediación ciudadana que sin lugar a dudas supone una mayor facilidad para la labor de investigación.
- Por otro lado el reforzamiento legal que supone la afirmación del mismo legislador, de la necesidad de atribuir a las Policías Locales competencias de esta índole, sin cortapisas ni limitaciones y sin prejuicios respecto a un Cuerpo hasta hace relativamente poco tiempo considerado como de segunda categoría en el ámbito de la seguridad ciudadana.

²³⁸ Entre otras motivaciones que han dado lugar al propio Convenio Marco de Colaboración se destaca expresamente en el apartado VII de la Exposición de Motivos “que el alto nivel de capacitación profesional y preparación técnica que están alcanzando las Policías Locales, especialmente en los núcleos urbanos, así como la proximidad de los cuerpos de Policía Local a sus respectivas comunidades locales, convierte a estos servicios en instituciones fundamentales para el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia. Y esa misma cercanía hace posible actuaciones de investigación policial en el ámbito de la Policía Judicial en relación a determinadas infracciones penales de menor gravedad”.

c) Ámbito de actuación de la Policía Local en materia de Policía Judicial

La posibilidad de actuación de la Policía Local en materia de Policía Judicial es un tema controvertido, no sólo desde el punto de vista legal sino también del punto de vista político, puesto que no sólo existen discusiones en torno a si es posible en el marco normativo actual que la Policía Local asuma este tipo de funciones sino que también entran en juego intereses o conveniencias de carácter político o de oportunidad.

Destaca BARCELONA LLOP que “un problema peliagudo que se suscita en materia de policía judicial es el de si los funcionarios de policía autonómicos y locales pueden integrar las Unidades de Policía Judicial o si, por el contrario, ello está solo al alcance de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No hay impedimento alguno a que funcionarios autonómicos o locales desempeñen funciones de policía judicial genérica en la medida que sean requeridos para ello. Pero la cuestión se complica cuando de Policía Judicial propiamente dicha se trata”²³⁹.

Independientemente de la discusión doctrinal que pueda existir en orden a si los efectivos de Policía Local pueden o no ejercer las funciones de Policía Judicial en sentido estricto y si lo pueden hacer en condiciones óptimas, debe hacerse referencia a aquellos supuestos legales en los que sin género de duda la Policía Local ejerce como Policía Judicial al margen de que esta actuación se catalogue como Policía Judicial de primer o de segundo grado.

²³⁹ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*, cit., p. 347

Así por disposición inmediata de la LOFCS los cuerpos de Policía Local actuarán como Policía Judicial en los siguientes supuestos:

- Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. (artículo 53.1.c)
- Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley²⁴⁰ (artículo 53.1.e)
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad (artículo 53.1.g)

Además de esta atribución directa por disposición legal, la Policía Local también actuará como Policía Judicial en aquellos casos en los que por disposición inmediata de los Juzgados o del Ministerio Fiscal se ordene la realización de concretas actuaciones de investigación y en estos términos se pronuncia el artículo 3 del RDPJ²⁴¹.

Finalmente también es posible la actuación de la Policía Local en funciones de Policía Judicial en aquellos supuestos contemplados en el Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP,

²⁴⁰ Recordar a estos efectos que el artículo 29.2 LOFCS lo que determina es el carácter colaborador de Policías Locales y Autonómicas en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y así establece el artículo 29 que “las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las unidades que se regulan en el presente Capítulo. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales”.

²⁴¹ Establece dicho artículo 3 que “los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal podrán, en defecto de unidades de Policía Judicial, con carácter transitorio o en supuestos de urgencia y siempre con sujeción a su respectivo ámbito legal y territorial de atribuciones, encomendar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

en materia de Seguridad ciudadana y Seguridad Vial de 20 de febrero de 2007, siempre que el mismo haya sido ratificado por el respectivo municipio.

Procede por tanto analizar a continuación cada uno de estos supuestos que implican en mayor o menor medida el ejercicio por parte de la Policía Local de funciones de Policía Judicial.

i. Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano

En el caso de accidentes de circulación dentro del casco urbano establece el artículo 53.1.c LOFCS que le corresponde a la Policía Local llevar a cabo el conjunto de actuaciones derivadas del mismo siempre que se produzcan en el casco urbano e implicará la recogida de elementos de prueba, declaración de testigos, croquis del accidente, pruebas de alcoholemia, informe propuesta de causas del accidente y en definitiva toda aquella diligencia que se derive del mismo.

Se puede plantear la duda en relación a su actuación sobre aquellos delitos que se produzcan con ocasión de la circulación, en cuyo caso debe entenderse que cuando estén directamente relacionados con la circulación y que deriven de las diligencias instruidas, la Policía Local tendrá competencia para actuar mientras que si son delitos al margen del tráfico deberán remitirse a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que sean competentes.

De esta manera, en relación a los delitos directamente relacionados con la circulación (*v. gr.* omisión del deber de socorro, falsificación de placas y utilización ilegítima de vehículos de motor, etc.), de los que conozcan como consecuencia de la instrucción de diligencias, se les debe reconocer la competencia para realizar las

diligencias respectivas. Sin embargo, en relación a los delitos ajenos al tráfico (tenencia ilícita de armas, atentado, desacato, desobediencia, resistencia, etc.) quedan excluidos, debiendo dar cuenta de forma inmediata a los cuerpos estatales competentes de los atestados realizados por delitos conexos, o del conocimiento de cualquier otro delito sobre el cual no tengan atribuida competencia²⁴².

Cuando el accidente de circulación se produzca fuera del casco urbano, la competencia para instruir el respectivo atestado corresponderá a la unidad de Guardia Civil de Tráfico que ejerza en el lugar de que se trate, con lo que la ley en este punto reconoce la misma capacidad al cuerpo estatal que al municipal, distinguiendo el ámbito competencial por el simple elemento territorial, de modo que en su caso la Policía Local redactará el correspondiente atestado con todas sus consecuencias²⁴³.

La única limitación que establece la Ley no es competencial sino de mera información a las fuerzas estatales, según establece el artículo 53.2 LOFCS, que determina que las actuaciones que practiquen los cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c y g precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

No obstante y a pesar de que en principio en virtud del artículo 53.2 se deriva la necesidad de que se comunique el hecho a la Policía Nacional o al puesto de la Guardia Civil competente, en la práctica, los atestados en materia de tráfico se remiten directamente al Juzgado en funciones de Guardia, lo cual viene dado por razones de

²⁴² En este sentido se pronuncia la Comisión Provincial de Coordinación de Policía Judicial de Alicante en resolución de fecha 27 de abril de 1993.

²⁴³“Los miembros de la Policía Local y Guardia Civil encargados de la regulación y mantenimiento de la circulación de vehículos a motor en nuestras vías y carreteras, tienen competencia de formular cuantos atestados se dieren con motivo de las infracciones que los usuarios de las vías cometieren en el ámbito de sus respectivos territorios donde ejercen sus funciones”. (Núñez Izquierdo, Felipe. «La Policía Judicial. El auxilio con la administración de justicia en la investigación criminal». *Noticias Jurídicas*. Marzo de 2012. [En <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4759-la-policia-judicial-el-auxilio-con-la-administracion-de-justicia-en-la-investigacion-criminal/>] (último acceso: abril de 2014)).

economía material y practicidad de las actuaciones, ello sin perjuicio de la sencillez general de este tipo de atestados.

ii. Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos

Es el artículo 53.1.g de la LOFCS el que establece la competencia de la Policía Local para efectuar diligencias de prevención y cuantas otras actuaciones sean necesarias para evitar la comisión de actos delictivos.

Por diligencias de prevención debemos entender todos aquellos actos de investigación y aseguramiento previo a la intervención de la autoridad judicial o fiscal, llevados a cabo por agentes de Policía Judicial genérica o en sentido amplio ante el conocimiento de hechos que revistan caracteres de infracción criminal.

Las funciones a desarrollar en este ámbito por las Policías Locales son las derivadas de la función de auxilio a los Juzgados, los Tribunales y el Ministerio Fiscal en la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente que serán las denominadas “primeras diligencias” conforme el artículo 13 LECRIM y que básicamente son:

- Consignar las pruebas del delito que puedan desaparecer.
- Recoger y poner en custodia cuanto conduzca a su comprobación y a la identificación del delincuente
- Detener en su caso a los presuntos responsables del delito
- Proteger a los ofendidos o perjudicados por el delito, a sus familiares o a otras personas.

El contenido de las diligencias a que se refiere el artículo 53.1.g es prácticamente análogo al de las actuaciones previstas en RDPJ o la LECRIM²⁴⁴ y supone en esencia la capacidad efectiva de la Policía Local para actuar en funciones de Policía Judicial en sentido amplio y esta afirmación no supone ningún tipo de controversia puesto que conforme determina el artículo 29.2 LOFCS, para el cumplimiento de la función de Policía Judicial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán carácter colaborador el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Tal y como se determina para el supuesto de la realización de atestados por accidente de circulación en el casco urbano, también para el caso de diligencias a prevención se establece que las actuaciones “deberán ser comunicadas a las FCSE competentes” (artículo 53.2 LOFCS).

En última instancia resulta necesario destacar que la Policía Local que proceda a la realización de estas primeras diligencias de prevención y aseguramiento cesará inmediatamente de que la autoridad judicial o fiscal se haga cargo de las actuaciones bien directamente, bien a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, tal y como determina el artículo 5 RDPJ cuando establece que “cualquiera que sea el funcionario policial que haya iniciado la investigación, habrá de cesar en la misma al

²⁴⁴ A estos efectos son dignos de destacar:

- El artículo 53.1.g LOFCS según el cual “los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer la función de efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad”.
- El artículo 284 LECRIM que dispone que “inmediatamente que los funcionarios de Policía Judicial tuvieren conocimiento de un delito público, o fueren requeridos para prevenir la instrucción de diligencias por razón de algún delito privado, lo participarán a la Autoridad judicial o al representante del Ministerio fiscal, si pudieren hacerlo sin cesar en la práctica de las diligencias de prevención. En otro caso lo harán así que las hubieren terminado”.
- El artículo 4 RDPJ en virtud del cual “todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualesquiera que sean su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la autoridad judicial o fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial”.

comparecer para hacerse cargo de ella la autoridad judicial o el fiscal encargado de las actuaciones, directamente o a través de la correspondiente Unidad Orgánica de Policía Judicial, a quienes hará entrega de las diligencias practicadas y de los efectos intervenidos, así como de las personas cuya detención se hubiese acordado”.

iii. Participar en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 LOFCS

El artículo 53.1.e LOFCS incluye entre las funciones de la Policía Local la de participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley, el cual contempla su carácter colaborador en la función de Policía Judicial ejercida por las FCSE.

A estos efectos el artículo 29.2 LOFCS establece que “para el cumplimiento de dicha función [la de Policía Judicial] tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”.

Será por tanto esencial deslindar qué se entiende por “carácter colaborador” para poder valorar si la Policía Local tiene capacidad o no para actuar como Policía Judicial y en este sentido el problema residirá en determinar si cabe o no ampliar su ámbito competencial para la investigación de los delitos menores que se cometan en su demarcación y relacionarse directamente con los Juzgados y Tribunales y el Ministerio Fiscal.

El papel de colaborador que atribuye a la Policía Local el artículo 29.2 LOFCS no debe entenderse en términos de subordinación, a la vez que debe adoptarse una visión más amplia y profesional de este cuerpo que derive en una colaboración

bidireccional y no unidireccional, siendo asimismo que el órgano destinatario último a quien van dirigidas las actuaciones es el judicial y no el policial.

En relación a ello opina MARTÍNEZ PÉREZ que “la actual redacción del artículo 29.2 en términos de colaboración denota un nexo de subordinación o jerarquía impropio que no puede quedar al margen de la crítica puesto que su actuación debe enmarcarse dentro de los cauces de la colaboración, sin que esta tenga porque imponerse en un solo sentido, y sí, por el contrario, conforme a criterios de reciprocidad”²⁴⁵.

En todo caso debemos de tener en cuenta que este carácter de colaboradores que se predica de la Policía Local supone necesariamente la imposibilidad de realizar de modo autónomo actuaciones de Policía Judicial sin conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Sin embargo compartimos la posición doctrinal que sostiene que lo anterior no significa que la relación entre Policía Local y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sea de subordinación, sino de coordinación entre ambos a través de los órganos y mecanismos legalmente previstos, como las Juntas de Seguridad o las Comisiones de Coordinación de Policía Judicial²⁴⁶.

En este sentido se pronunció la Secretaría General Técnica en atención a una consulta planteada por la Delegación de Gobierno en la CCAA Valenciana sobre la posibilidad o no de ejercicio de funciones de Policía Judicial realizadas con carácter autónomo por parte de la Policía Local de Requena, la cual instruía atestados y diligencias por hechos delictivos, sin canalizarlos a través de las FCSE, remitiéndolas directamente a las Autoridades Judiciales²⁴⁷.

²⁴⁵ Martínez Pérez, Roberto. *Policía Judicial y Constitución*, cit., pág 279.

²⁴⁶ Alonso Pérez, Francisco. (1998). *La Policía Judicial. Legislación, Comentarios, Jurisprudencia, Formularios*. Madrid: Dykinson, pág 31.

²⁴⁷ *Revista de Documentación. Ministerio del Interior (Secretaría General Técnica)*. (núm. 9, mayo-agosto 1995, pp. 87 y ss.)

Así, entiende la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior que la actuación autónoma de la Policía Local en la investigación de los delitos y elaboración del correspondiente atestado sin su canalización a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no se ajusta al modelo de Policía Judicial establecido por la LOPJ, la LOFCS ni el RDPJ 769/1987, porque el artículo 29.2 LOFCS otorga a los funcionarios de Policía Local el carácter de “colaboradores”, que se vería privado de sentido si tuviera lugar el acceso directo al órgano jurisdiccional o al Ministerio Fiscal sin conocimiento previo de la unidad de Policía Judicial.

No obstante debemos de tener en cuenta que sin perjuicio del carácter preferente de las unidades de Policía Judicial, en última instancia será el órgano judicial o fiscal correspondiente el que determinará en una actuación concreta que el cuerpo de Policía Local intervenga, tal y como dispone el artículo 3 RDPJ que permite encomendar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, por parte de Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal.

iv. El carácter colaborador de la Policía Local en la función de Policía Judicial: la contradicción normativa entre la LOPJ y LOFCS

Como ya se ha advertido a lo largo de la exposición en torno a la regulación de la Policía Judicial, cabe destacar la inexistencia de una normativa sistemática que dote de unidad al conjunto, más bien al contrario, podemos hablar de una amalgama de normas que partiendo del artículo 126 de la Constitución proceden a regular esta figura.

Esta pluralidad normativa unida a la diversidad de criterios del legislador ha provocado ciertas contradicciones legislativas que deben ser solventadas por la práctica diaria pero que suponen verdaderamente puntos de fricción en la actuación de la Policía Judicial, y a este respecto cabe destacar fundamentalmente la cuestión relativa al carácter colaborador de las cuerpos policiales no estatales (la Policía Local y la Policía Autonómica) en el ejercicio de la función de Policía Judicial por las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Tomando como punto de partida el artículo 126 CE, se hace una ordenación de la Policía Judicial abierta al conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puesto que afirma que “la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca”

En esta primera aproximación no hay una distinción entre Policía Judicial en sentido genérico y estricto, con lo que *a priori*, deja la puerta abierta a todas las Fuerzas de Seguridad, sean del Estado o no, para poder ejercer estas funciones, quedando ello pendiente del desarrollo legal necesario para lograr una ordenación de la materia que puede abarcar una regulación completa sin lagunas legales.

Como es sabido, la Constitución se aprobó con un amplio consenso, con la contrapartida de establecer una regulación escueta en aquellos aspectos donde no había conformidad o amplia adhesión, de tal manera que se consideró que dada la situación del momento era necesario establecer las líneas generales en este caso de la función de Policía Judicial y dejar su desarrollo a momentos venideros más favorables para ello. En este contexto debe entenderse el contenido constitucional sobre la Policía Judicial, de manera que la legislación posterior ha venido a regular una materia necesitada de regulación detallada.

Fruto de ello y ya en 1985, se aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual además de mantener la doble dependencia orgánica y funcional, es decir,

dependencia orgánica de sus superiores jerárquicos pero dependencia funcional de Juzgados y Tribunales, establece un precepto fundamental, el art 547, en el cual se establece, en relación a las funciones de la Policía Judicial que “competerá cuando fuesen requeridos para prestarla, a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central, como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales dentro del ámbito de las respectivas competencias”.

Por tanto, destaca en primer lugar una Ley Orgánica, cuyo objetivo no es otro que el desarrollo del Título VI de la CE (arts. 117 a 127), con la finalidad de cumplir y regular los mandatos en estos preceptos establecidos. Dentro de la misma el Título III de su Libro V viene dedicado exclusivamente a la Policía Judicial (arts. 547 a 550).

Partiendo de esta estructura y del contenido del art 547 LOPJ, en plena consonancia con la Constitución, podría tenerse resuelto el problema del pleno y efectivo ejercicio por parte de las Policías Locales y del conjunto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los cometidos de Policía Judicial, que como se ha dicho, no se concibe como un cuerpo con sustantividad propia sino como un conjunto de miembros de los cuerpos policiales adscritos al cumplimiento específico de estos cometidos.

El problema se produce a raíz de la promulgación en 1986, de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esto es, la LO 2/1986, de 13 de marzo, norma que resulta clave para el desarrollo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entendidos como cuerpos modernos adaptados a un país democrático del entorno en el que se encuentra España.

Pues bien, en esta norma se dedica el Capítulo V de su Título II (arts. 29 a 36) a la organización de las Unidades de Policía Judicial, de modo que el primer artículo dedicado a ello ha provocado y sigue provocando críticas duras, así como graves contradicciones con la legislación en la materia que se había dictado hasta el momento.

La LOFCS y en particular el artículo 29, supone una ruptura con la LOPJ y provoca un cambio de tendencia, en atención al contenido de la Constitución y especialmente de la LOPJ, de manera que cuanto menos, se podría calificar este artículo como desafortunado, sobre todo, para aquellos que entienden que las Policías Locales son un cuerpo profesional, formado adecuadamente y preparado para abarcar cualquier función policial, y obviamente entre estas funciones, la función de Policía Judicial.

El artículo 29.1 de la ley detalla que “las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución Española serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las unidades que se regulan en el presente capítulo. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”.

Puede entreverse una contradicción entre el artículo 29.2 de la Ley, en el que se dice que “para el cumplimiento de la función de Policía Judicial tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”, y el artículo 547 de la LOPJ, el cual señala que “la función de Policía Judicial competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes locales dentro del ámbito de sus respectivas competencias”, lo cual, representa una contradicción evidente, pues mientras una Ley atribuye la competencia a todos los Cuerpos, en la otra se le atribuye a unos, y a los demás con carácter colaborador”²⁴⁸.

²⁴⁸ Crespo Hellín, Félix, *Problemática de la nueva regulación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cit.*, p. 267.

La contradicción a la luz del tenor literal de ambos preceptos resulta más que evidente, al atribuirse el ejercicio de la función de Policía Judicial, y establecer que la composición de las Unidades Orgánicas, que son a la postre quien se configura como Policía Judicial en sentido estricto o propio, se limita a los miembros de la Policía Nacional y la Guardia Civil, frente al criterio abierto de la LOPJ que permitía atribuir funciones de Policía Judicial a las Policías Locales que quedan ahora relegadas por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la mera colaboración propia de la Policía Judicial en sentido amplio o genérico.

En este sentido el enunciado del artículo 29.1 LOFCS limita sensiblemente el alcance del artículo 126 de la Constitución que dice desarrollar, y es mucho más restringido que el artículo 547 LOPJ precepto que, además, lisa y llanamente, desconoce²⁴⁹.

Es posible que tengan lugar supuestos concretos de actuación de la Policía Local, no como Unidades Orgánicas pero si ejerciendo plenamente estas funciones, por las peculiaridades concretas de la Policía Local frente a la Policía Nacional o la Guardia Civil, y ello, bien a consecuencia de una disposición judicial puesto que la potestad de los jueces de disponer de la Policía Local para estos menesteres está configurada en el ordenamiento²⁵⁰, o bien, por los acuerdos entre los diferentes municipios y el Ministerio del Interior, que permiten en casos concretos y en supuestos delimitados el ejercicio por la Policía Local de las funciones Policía Judicial, aún cuando sea con carácter limitado en los términos establecido en el Convenio de 20 de febrero de 2007.

²⁴⁹ Carceller Fabregat, Javier, y Jaime Cussac Grau. *Curso sobre Policía Judicial*. Valencia: Instituto Valenciano de Seguridad pública y Emergencias, 2004, pág 3.

²⁵⁰ El artículo 3 del RDPJ establece a estos efectos que “los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal podrán, en defecto de unidades de Policía Judicial, con carácter transitorio o en supuestos de urgencia y siempre con sujeción a su respectivo ámbito legal y territorial de atribuciones, encomendar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

v. La participación de las Policías Locales en la función de Policía Judicial según el Convenio de 20 de febrero de 2007

Partiendo de la posible actuación de la Policía Local como agente colaborador de las Unidades Orgánicas en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial y teniendo en cuenta la clara voluntad política de dotarla de mayores cotas de actuación y competencias, se dictó el Convenio de 20 de febrero de 2007, el cual atribuye capacidad de actuación a las Policías Locales en esta materia siempre dentro de los términos y limitaciones establecidos en el mismo.

No obstante como ya hemos destacado el Convenio no implica directamente que cualquier municipio independientemente de sus circunstancias asuma funciones de Policía Judicial, sino que habrá que atender al contenido del mismo y a las circunstancias de cada municipio para poder atribuir al cuerpo de Policía Local respectivo dichas funciones.

Resulta fundamental determinar cuál será a partir de la firma del respectivo convenio en cada municipio, el ámbito de actuación de las Policías Locales y su potestad legítima para intervenir con plena asunción de competencias.

Como se ha destacado, el objetivo y la voluntad del Convenio es lograr una mayor cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo resultado final sea un aumento de la Seguridad ciudadana y de la Seguridad Vial, ahora bien, este compromiso no puede realizarse mediante una atribución genérica de las funciones de Policía Judicial a cualquier municipio sin tener en cuenta las particularidades que presente y obviamente no puede plasmarse en una indeterminación de funciones, de modo que cualquier Cuerpo de Policía Local pueda libremente actuar en aquello que considere, y más aún en una materia tan sensible como la seguridad ciudadana y las funciones propias de Policía Judicial.

No puede olvidarse a pesar del Convenio y de la posibilidad con que se faculta a los municipios de asumir o no estas competencias, que el sistema jurídico establece una pirámide normativa que no puede obviarse, y mientras normas como la LOFCS o el RD 769/1987 no sean modificadas, no debemos desconocer que las funciones de Policía Judicial en sentido estricto, no pueden ser ejercidas, no solo por las Policías Locales, sino tampoco por los restantes miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino que estas funciones corresponden a las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, limitándose a actuar los demás componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, solo con carácter subsidiario y cuando fueran requeridos para ello.

Tan solo puede hablarse del ejercicio de funciones de Policía Judicial propiamente dichas, en aquellos casos en que por disposición inmediata de la Autoridad Judicial o Fiscal, para el mejor desarrollo de la causa y por consideraciones del caso concreto, ordene o disponga el ejercicio de actuaciones de Policía Judicial para la investigación de que se trate, en cuyos casos será prelicable de los Policías Locales que lo realicen, los caracteres propios de la Policía Judicial en sentido estricto.

De esta manera, hay que destacar que los tímidos pasos en la dirección indicada se están dando a través de medidas concretas como el Convenio Marco, a pesar de que lo procedente sería que se llevara a cabo una modificación de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y del Real Decreto de Policía Judicial.

De momento esta actuación no se ha llevado a cabo, pero a largo plazo, será probable que tenga lugar, y ello en atención a los pasos que desde el Ejecutivo se están llevando a cabo, pasos como el propio Convenio Marco objeto de análisis en este punto, aunque el objetivo final será una futura y deseada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que podría modificar los preceptos de sus

antecesoras y otorgar a la Policía Local la competencia en Policía Judicial que le corresponde²⁵¹.

El Convenio de 2007 se establece como un modelo de convenio bilateral que implica la posibilidad de que entre el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad por la parte de la administración estatal y el respectivo municipio a través del Alcalde, se firme un Acuerdo, que tendrá por objeto regular la participación del municipio en funciones de Policía Judicial.

El propio Convenio Marco en el Apartado III de sus estipulaciones determina que “con el fin de optimizar los recursos policiales disponibles en el territorio, y para ofrecer en las respectivas Comunidades Locales un servicio público de seguridad eficaz y de mayor calidad, en los convenios bilaterales que se suscriban entre el Ministerio del Interior y los Municipios que se adhieran al presente Convenio Marco, se podrá acordar la colaboración de las Policías Locales en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, tanto en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos”.

A continuación, se procede a establecer el conjunto de infracciones penales que cuando constituyan falta o delito menos grave²⁵² pueden ser asumidas por los municipios y de este modo las infracciones asumibles serán las siguientes:

²⁵¹Nuñez Izquierdo, Felipe. «La Policía Judicial. El auxilio con la administración de justicia en la investigación criminal», cit.

²⁵² Esta referencia establecida en el contenido del propio Convenio Marco deberá ser actualizada a tenor de la reciente modificación del Código Penal producida por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, cuya disposición derogatoria única declara que “queda derogado el Libro III de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”, esto es, el libro de las faltas y sus penas. Y dispone el artículo único nueve de la LO 1/2015 la modificación del art. 13.3 CP -“son faltas las infracciones que la Ley castiga con pena leve”-, que desde el 1 de julio de 2015, tenga la siguiente redacción: “son delitos leves las infracciones que la ley castiga con pena leve”. A esta modificación semántica de la denominación de los tipos para los que el legislador reserva una pena leve, la LO 1/2015 suma otras modificaciones del sistema de responsabilidad penal asociado a las penas leves, hasta alcanzar un nuevo diseño del tratamiento típico y procesal de las antiguas faltas. También deberemos estar al resto de modificaciones introducidas. En adelante nos remitiremos a la nomenclatura utilizada por el Convenio

- Faltas penales.
- Lesiones, que no requieran hospitalización.
- Violencia doméstica y de género.
- Delitos contra las relaciones familiares.
- Quebrantamientos de condena; de localización permanente; órdenes de alejamiento y privaciones del permiso de conducir.
- Hurtos.
- Denuncias por recuperación de vehículos, siempre que estos no estuvieran considerados de interés policial.
- Patrimonio histórico municipal.
- Actividades de carácter comercial o con ánimo de lucro realizadas en la vía pública o mercadillos y que constituyan delitos contra la propiedad intelectual o industrial.
- Defraudaciones de fluidos eléctricos y análogas.
- Delitos contra la seguridad del tráfico.
- Amenazas y coacciones.
- Omisión del deber de socorro.
- Daños en general y, en especial, los causados al mobiliario urbano.

En atención a lo expuesto puede destacarse la existencia de dos ámbitos de actuación para determinar cuál va a ser la atribución de competencias en materia de Policía Judicial, parámetros distintos que por otro lado interactuarán entre sí.

El primero de los mismos, se establece en atención a la actuación a realizar, y supondrá la posibilidad que el municipio en cuestión, asuma competencia bien en orden a la mera recepción de denuncias o bien extender esta potestad a la propia investigación de los hechos.

Marco pero teniendo presente las modificaciones derivas de la mencionada Ley de modificación del Código Penal.

Obvio por otro lado, que en el caso de que un municipio esté interesado en la asunción de competencias de Policía Judicial mediante la firma de un Acuerdo Específico en base al Convenio Marco, esta asunción, lo será no solo para la recepción de denuncias sino para la tarea investigadora que es propiamente la función básica de la Policía Judicial. Lo contrario implicaría que se tuviera que presentar denuncia en el retén de la Policía Local, por ser su competencia, para a continuación proceder a remitir la denuncia a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para que asuman la investigación; siendo esto, un tanto absurdo, en cuanto sería dificultar el ejercicio por parte de los ciudadanos de sus derechos.

El segundo de los parámetros para la asunción de competencias serán las infracciones concretas que pueden ser objeto de atribución por la Policía Local, y que se circunscriben a las expuestas anteriormente según dispone el Convenio de 2007.

Hay que destacar que en todo caso las potestades bien de denuncia, bien de denuncia e investigación, serán siempre, sobre hechos, que constituyendo una o varias infracciones penales, se ajusten en su primera calificación a falta o delito menos grave, con lo cual el Convenio viene a asumir que en caso de que los hechos susceptibles de investigación criminal y que se encuentren en el ámbito de las infracciones penales asumibles por las Policías Locales sean calificables como delito grave automáticamente pasarán a ser competencia de las unidades de Policía Judicial.

Esta calificación supone tanto como decir que en caso de cuestiones de mayor gravedad, aún cuando sea de asuntos que pueden haber asumido los municipios en el convenio tipo firmado, no serán conocidos por ellos.

Esto puede admitir una doble lectura, puesto que si bien, puede pensarse *a priori*, que implica reconocer menor profesionalidad o experiencia a los cuerpos de Policía Local, por directamente atribuir la competencia en caso de delitos graves a favor de los cuerpos estatales; también cabría una lectura favorable por considerar

que supone un primer paso efectivo de reconocimiento legal de ejercicio de funciones de carácter investigador a los cuerpos de carácter municipal, dado que es perfectamente entendible que no se puede pasar de una mera negación en el ejercicio de la tarea investigadora a reconocer plena asunción de competencias en la materia, y aún menos, desde la perspectiva de que no se ha producido la tan esperada reforma legal que suponga una mayor flexibilización de las funciones de Policía Judicial.

Por tanto, cabe entender que la limitación de conocimiento de competencias y actuaciones no debe interpretarse como un menosprecio a los cuerpos de Policía Local, sino como un primer paso para configurar un cuerpo moderno acorde a las funciones efectivamente realizadas y con una adecuada atribución de competencias en materia de Policía Judicial.

Para ello es necesario llevar a cabo una evolución desde la práctica y desde el propio sistema establecido hasta la plasmación expresa del ejercicio de la función en los términos expresados; reconocimiento, que por otro lado, será necesario que se haga a través de la vía legal mediante la modificación de aquella normativa que impide la evolución natural de las cosas y que si bien, en el momento en que se aprobó, era acorde con la situación policial, no podemos decir que en la actualidad refleje ni el sentir general ni la evolución producida en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De este modo, cabe entender, que el Ejecutivo es consciente de que para una adecuada protección del ciudadano y para lograr los máximos estándares de seguridad ciudadana y vial es necesario una ampliación del papel de la Policía Local en concreto, pero no a cualquier precio, sino a través de una evolución del estado de las cosas y de una progresión legislativa que no suponga una ruptura de la situación hasta el momento, puesto que ni es necesario, ni es recomendable en una materia tan sensible para el ciudadano.

Asimismo el establecimiento de estos límites y la firma de un Acuerdo Específico entre el Ministerio del Interior y un municipio no supondrá de entrada la asunción de todas estas infracciones sino de aquellas que fruto del acuerdo hayan sido incluidas y que dependerá de la capacidad, medios o incluso intereses políticos de la corporación al uso.

El Convenio al contemplar el ámbito de actuación dice que “podrán asumir” lo que es tanto como decir que no necesariamente se asumirán todas las infracciones, ni todas las competencias, pudiendo adherirse a través del respectivo Acuerdo para actuar en unas infracciones concretas de las diferentes posibles, asumiendo tanto la denuncia como la investigación o bien solamente la denuncia.

Es lógico, no obstante, que aquellos municipios que tengan voluntad de que su cuerpo de Policía Local asuma competencias de Policía Judicial, dependiendo de sus propios límites y de los marcados por el propio Convenio, lo hagan siempre en su máxima extensión posible o al menos con vistas a ello. Sería un contrasentido, el que un Municipio pretendiera asumir estas competencias y al mismo tiempo que lo hiciera en su mínima expresión, puesto que, en principio, quien se considera capacitado para la asunción de competencias concretas, lo hace con todas sus consecuencias, y, más aún, cuando con ello lo que se consigue es la persecución del delito en toda su extensión, desde su nacimiento pasando por la investigación, hasta concluir con la puesta a disposición judicial.

Ahora bien, este posible contrasentido no sería tal en el supuesto en que en un ejercicio de responsabilidad el municipio en cuestión esgrima el argumento de desear asumir la función pero de modo restringido en atención a valorar sus propias limitaciones sin perjuicio de que en el futuro y si lo considera conveniente aumentar las posibilidades de actuación.

vi. La actuación de la Policía Local como Policía Judicial en sentido estricto

Finalmente hay que destacar que la Policía Local puede desarrollar funciones de Policía Judicial en sentido estricto en aquellos supuestos en que se produzca un requerimiento de las Autoridades Judiciales o del Ministerio Fiscal atendiendo al contenido del artículo 3 del RDPJ que establece que “los Jueces, Tribunales y miembros del Ministerio Fiscal podrán, en defecto de unidades de Policía Judicial, con carácter transitorio o en supuestos de urgencia y siempre con sujeción a su respectivo ámbito legal y territorial de atribuciones, encomendar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”.

Es decir, el hecho de que con carácter general la Policía Local no pueda ejercer funciones de Policía Judicial en sentido estricto no impide que por expresa disposición legal se produzca una atribución directa de funciones por parte de los Tribunales o del Ministerio Fiscal hacia los miembros de la Policía Local en supuestos concretos, determinando las actuaciones procesales correspondientes, pero sin que dichas actuaciones puedan ser realizadas por propia iniciativa de la Policía Local.

Desde el momento en que la Policía Local actúa como Policía Judicial por disposición de la Autoridad Judicial, es evidente la relación entre la misma y el Poder Judicial dependiendo por tanto de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, de modo que si bien depende orgánicamente del Alcalde, funcionalmente, cuando realiza tareas de Policía Judicial, depende del Poder Judicial.²⁵³

²⁵³Almela Vich, Carlos. (1998). *El concepto actual de Policía Judicial: especial referencia a los Cuerpos de Policía Local*. Boletín Oficial del Ministerio de Justicia nº 1826, pág 1865.

Los motivos que pueden dar lugar a que los Tribunales y el Ministerio Fiscal dispongan la realización de estas actuaciones por las Policías Locales son variados y entre otros podemos contemplar desde la propia carencia de otros medios policiales a la confianza que se deposita en estos cuerpos por sus caracteres propios como la proximidad directa de la Policía Local con el ciudadano de la que carecen los cuerpos nacionales, e incluso las especiales circunstancias del Cuerpo para realizar actuaciones derivadas de situaciones concretas.

No puede admitirse partiendo de una interpretación estricta de la legislación que la Policía Local pueda por iniciativa propia ejercer funciones de Policía Judicial, y en este sentido resulta interesante el pronunciamiento en este sentido de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior con ocasión de una consulta formulada por la Delegación del Gobierno de la CCAA Valenciana sobre la posibilidad o no del ejercicio de funciones de Policía Judicial realizadas con carácter autónomo por parte de la Policía Local.

Señala este organismo que, a pesar de afirmar el carácter de Policía Judicial “genérica” de la Policía Local, se ha de concluir:

- Que las funciones de Policía Judicial “específica” están atribuidas con exclusividad a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades de Policía Judicial.
- No obstante los miembros de la Policía Local podrán realizar cuantas funciones de Policía Judicial les sean encomendadas por los Juzgados, Tribunales y el Ministerio Fiscal.
- En cualquier caso, los miembros de la Policía Local tienen el carácter de “colaboradores” en la función de Policía Judicial asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En definitiva, no hay impedimento para que la autoridad judicial o fiscal encomiende concretas diligencias de investigación pero nunca se podrá llevar a cabo autónomamente una investigación por iniciativa propia, sin contar con las Unidades Orgánicas de Policía Judicial o las autoridades judiciales o fiscales, de modo que “los Jueces y Magistrados pueden dirigirse a los miembros de la Policía Local, en supuestos concretos, para la realización de funciones de Policía Judicial, determinando las actuaciones procesales correspondientes; pero dichas actuaciones no pueden ser realizadas por propia iniciativa de la Policía Local²⁵⁴”.

Esta situación se modifica en parte con la aprobación del Convenio de 2007 a partir del cual y tras la asunción del mismo por el correspondiente municipio, sí cabe ampliar el ámbito competencial de la Policía Local hacia la investigación de los delitos menores que se cometan en su demarcación territorial y relacionarse directamente con los jueces y fiscales en los términos que veremos a continuación.

d) Repercusión específica del Convenio de 2007 en el ejercicio de la función de Policía Judicial por las Policías Locales

i. Introducción

Con la firma del Acuerdo de 2007 entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, se plasma la voluntad de las instituciones públicas involucradas de dotar de competencias en materia de investigación judicial a

²⁵⁴ *Revista de Documentación. Ministerio del Interior (Secretaría General Técnica)*. (núm. 9, mayo-agosto 1995, pp. 87 y ss.)

las Policias Locales, otorgando relevancia jurídica al debate social acerca de su participación en funciones de Policía Judicial. En este apartado del trabajo, se plantea el problema de si es admisible atribuir a los funcionarios integrantes de los diferentes cuerpos de Policía Local la condición de Policía judicial para la investigación de los delitos derivados del ejercicio de sus funciones.

La cuestión no es ajena a la controversia que de un tiempo a esta parte se ha venido planteando en relación con las atribuciones que cabe reconocer a dicho instituto armado y su forma de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en lo que se refiere a la persecución y represión del delito en general.

Debe dejarse constancia del malestar ante la negación de competencia del citado Cuerpo para ejercer funciones de Policía Judicial llevada a cabo por varias normas legales que se han decantado por considerarlo mero personal colaborador o auxiliar de las Unidades de Policía Judicial adscritas a los Juzgados y Tribunales (artículo 29.2 LOFCS), o actuante solo a requerimiento expreso de los Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal en los casos concretos en que así se solicite pero nunca como titular de una potestad investigadora autónoma (artículo 3 RDPJ).

Arriesgado resulta para el legislador atribuir directamente este tipo de funciones a la Policía Local sin periodo de transición o adaptación a través de las correspondientes reformas legales, esto es, fundamentalmente de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Real Decreto de Policía Judicial, que son las normas que al estudiar las referencias legales suponen un mayor obstáculo para la atribución de estas funciones.

Por ello, la formula, en estado aún embrionario, que se ha elegido, salvando el obstáculo legal y permitiendo una prueba de fuego para las Policia Locales, es el Convenio de 20 de febrero de 2007 que sienta las bases para la asunción de este tipo de competencias al menos en una primera fase, permitiendo de este modo, arrojar

parcialmente luz sobre un espacio de penumbra que el legislador no ha conseguido de momento disipar con rotundidad y claridad normativa.

El Convenio posibilita la participación de las Policías Locales en la función de Policía Judicial al adaptar a la realidad las previsiones normativas de la LOFCS pues si *a priori*, la Constitución y la LOPJ no prohíben tajantemente el ejercicio de estas funciones, la normativa posterior sí atribuye con carácter fundamental la misma a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS y RDPJ), pero ello debe ser aplicado a la luz de la realidad actual que no es la misma de 1986, momento en que se aprobó la LOFCS, confirmada en cuanto a su contenido con el desarrollo material producido en el RDPJ de 1987.

Las consideraciones que se exponen, a raíz del estudio tanto del Convenio Marco como del Acuerdo Específico que en su caso deben firmar los municipios que se adhieran a esta iniciativa, solo pretenden salir al paso del problema y tomar conciencia del mismo para homogeneizar desde un punto de vista práctico los criterios de actuación de la Policía Local en el ejercicio de este tipo de funciones, sin que el Convenio haya supuesto una reforma legal de calado en la atribución de las funciones de Policía Judicial a las Policías Locales.

El Convenio constituye por ello, una reflexión adecuada sobre la razón de ser de la Policía Judicial y la eventual participación del Cuerpo de Policía Local del municipio que decida incorporarse al sistema en el desempeño de dicha función, pero ello, por supuesto, sin perjuicio de la aclaración y delimitación de funciones y competencias que el legislador pueda en el futuro verificar en la tarea de perfeccionamiento de la norma legal, que por otra parte, y bajo la crítica del presente, es verdaderamente susceptible de ser perfeccionada, sobre todo, desde el punto de vista de la ya obsoleta en la materia LOFCS, que, si bien en su momento, fue una norma más que oportuna y correcta por su ámbito de regulación y el momento político en que se aprobó, hoy en día, a la luz de la situación actual, requiere cuanto menos una profunda modificación en el aspecto al que se refiere este trabajo.

A lo largo de la exposición, ya se han destacado las diferentes fuentes en las que se establece la posibilidad de la actuación como Policía Judicial de las Policías Locales, y así se ha ido viendo como esta posibilidad resulta bastante mermada por no decir anulada, sobre todo conforme se avanza en la concreción de la materia, con limitaciones efectivas y tangibles en la LOFCS donde se limita esta función al simple concepto de Policía Judicial en sentido amplio, esto es, actuando como meros subordinados o auxiliares al servicio directo de los cuerpos que sí tienen asignada esta función con carácter estricto, es decir, la Policía Nacional y la Guardia Civil, a través de sus Unidades Orgánicas, estas si, dependientes funcionalmente de los Juzgados y Tribunales.

El desarrollo preciso de la normativa, a través del Real Decreto 769/1987 de Policía Judicial, viene a consolidar esta tendencia limitativa hacia los cuerpos de Policía Local de los municipios, independientemente de su tamaño, medios o formación, al afirmar sin cortapisas que las Unidades Orgánicas de Policía Judicial únicamente se componen de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de manera que, como se concreta en su artículo 7, estas Unidades de Policía Judicial se integrarán exclusivamente por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

Pues bien, esta tendencia clara, se rompe o al menos se flexibiliza, unos veinte años después del RDPJ, pues, sin todavía procederse a una modificación en este sentido de la LOFCS y consiguientemente del propio RDPJ, el Ministerio del Interior sí ha venido a desarrollar un convenio de cooperación en materia de Policía Judicial con la Federación Española de Municipios y Provincias que supone un hito histórico y que permitirá que la Policía Local ejerza al menos en parte este tipo de competencias, esenciales en la genérica función de seguridad ciudadana.

Debe señalarse, que dicha regulación es el Convenio Marco firmado el 20 de febrero de 2007 entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en el que se hace un reconocimiento expreso de la posible participación

de la Policía Local en el ámbito de actuación de la Policía Judicial en relación a determinadas infracciones penales. Este hecho, no hace sino, reconocer expresamente el alto nivel de preparación, capacitación profesional y conocimientos técnicos de la Policía Local, obviamente, de manera especial en los grandes núcleos urbanos en los que dispone de mayor dotación de medios materiales.

ii. Repercusión y trascendencia real del Convenio

Llegados a este punto, se debe analizar la situación existente tras la firma del Convenio de 2007, de modo que a raíz del mismo no se puede concluir plenamente, que la Policía Local tiene potestad de configurarse en funciones de Policía Judicial en términos absolutos, es decir, integrándose en las Unidades Orgánicas de Policía Judicial con dependencia funcional de los Juzgados, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal y con posibilidades de actuación ante cualquier tipo de infracción criminal que sea origen de una investigación en el marco de un proceso penal.

La afirmación de que los Cuerpos de Policía Local pueden ejercer con la firma del Convenio funciones de Policía Judicial, debe entenderse en un sentido muy limitado dadas, las restricciones que derivan del mismo y del resto de la normativa aplicable que hemos visto; por tanto no se puede aseverar a día de hoy que la Policía Local actúe como Policía Judicial o en funciones de tal, sino que más bien, concurriendo una serie de requisitos, es factible que algunos Cuerpos de Policía Local ejerzan ciertas potestades de Policía Judicial en relación a determinadas infracciones penales mediante la firma del correspondiente Acuerdo con el Ministerio del Interior por parte de la Corporación Municipal.

Podría hablarse en este contexto, de valorar la situación en sentido positivo o por el contrario de manera negativa según la perspectiva desde la que se reflexiona acerca de la cuestión en sí.

Si de partida, se pretende que se lleve a cabo un reconocimiento del ejercicio por parte de las Policías Locales de funciones de Policía Judicial con plenitud de efectos y homologación respecto el ejercicio de estas funciones por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la consecuencia será una valoración negativa, en la medida en que en ningún caso se puede hablar de una efectiva homologación de funciones ni por tanto de potestades en materia de investigación como cuerpos adscritos a los Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal.

Pero el caso, requiere un análisis, más exhaustivo en la medida que resulta compleja la atribución de funciones según el marco de distribución de competencias entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De este modo, el avance del Convenio, consiste en reconocer en ciertos casos una competencia específica de la Policía Local para el ejercicio de estas funciones en este sentido, si la participación de las Policías Locales en este tipo de actuaciones no es nueva, sí lo es su reconocimiento expreso, puesto que como se ha destacado en alguna ocasión, que la Policía Local, realice funciones de investigación del delito en el marco de la actividad criminal no es ni mucho menos algo extraño ni excepcional sino más bien lo contrario²⁵⁵.

²⁵⁵ El Acuerdo suscrito, en suma, no exento de bondades y de loables innovaciones, viene también a instituirse para un buen número de municipios como una eficaz herramienta de legitimación de una realidad preexistente y ciertamente prolongada en el tiempo de determinadas actuaciones de las Policías Locales, fundamentalmente ante las propias Fuerzas estatales y, por supuesto, ante Jueces y Fiscales. (Genovés Ballester, Francisco. «La suscripción de acuerdos específicos para la participación de las Policías Locales en funciones de Policía Judicial en medianos y pequeños municipios: una primera aproximación» Conferencia Nacional de Policias Locales sobre Policía Judicial. Madrid, 10 de octubre de 2010).

En el momento de la aprobación de la LOFCS, cuando se hace referencia a las funciones de las Policías Locales, ya puede hablarse de cierta profesionalización con carácter general de sus funciones, las cuales hasta el momento, eran más de carácter administrativo que efectivamente policial, de manera que a partir de 1986, con la LOFCS, ya se puede hablar de un Cuerpo Policial propiamente dicho, desechando configuraciones anacrónicas acordes con nomenclaturas como la de alguaciles o municipales; no obstante tras el transcurso de veinticinco años debe destacarse que la regulación y atribución de funciones a la Policía Local que realiza esta ley, ha quedado desfasada por cuestiones como la profesionalización de sus miembros, su formación o el aumento de medios materiales en relación a los Cuerpos Estatales, lo que supone una necesaria mayor atribución de funciones y al menos una relativa homologación de Cuerpos con la Guardia Civil y la Policía Nacional, sin perjuicio de las necesarias especialidades de los Cuerpos estatales derivadas de sus características propias.

Por tanto, la posibilidad de suscripción de convenios de colaboración con el Ministerio del Interior por parte de los Municipios interesados, para así atribuir a sus policías las funciones constatadas, supone un paso de gigante en el reconocimiento de la profesionalidad de los mismos y en el reconocimiento expreso, de una situación preexistente que se venía ejerciendo *de facto* pero carecía, no solo, de reconocimiento social sino también de reconocimiento jurídico.

De esta manera, se puede concluir que la aprobación del Convenio de 20 de febrero de 2007 entre el Ministerio del Interior y la FEMP supone el establecimiento de un nuevo marco de relaciones y de cooperación policial, en el cual, ya puede hablarse de la constitución en la estructura de los Cuerpos de Policía Local, de grupos específicos de Policía Judicial, con competencias explícitas en todo el proceso criminal, desde la denuncia de los hechos hasta la conclusión de la fase de investigación y la puesta a disposición judicial del detenido en su caso, tal y como se hace por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Este reconocimiento expreso, es el que permite establecer un punto de inflexión en la conceptualización de la Policía Local y las funciones ejercidas por ellos, básicamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, que es donde el ciudadano, valga la redundancia, percibe en mayor medida la relevancia de la actuación de un cuerpo policial.

Con esta reflexión, debe concluirse que nos encontramos en el punto de partida de un nuevo tiempo en la estructuración de las funciones de los Cuerpos de Seguridad, y que inevitablemente debe culminar con una necesitada reforma legal, que dé un verdadero fundamento para el ejercicio de funciones de Policía Judicial por las Policías Locales, y a la tan ansiada reforma de la LOFCS, que si bien, en su momento supuso un hito en cuanto a la regulación preconstitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha quedado en gran medida obsoleta y superada por las situaciones fácticas de las Fuerzas de Seguridad y por el mero paso del tiempo y la evolución de la sociedad.

Por lo tanto, tras la aprobación del Convenio queda esperar a la efectividad práctica del mismo y que sean cuantiosos los Municipios que acogiéndose al mismo, firmen un acuerdo de colaboración con el Ministerio del Interior, para asumir estas funciones, y que así el legislador se convenza por fin de la necesidad de remover los obstáculos culturales y las convicciones que hasta el momento han impedido reformar la ley, para poder hablar de un único concepto de Policía Judicial, el estricto, aplicable a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciendo así un nuevo marco de cooperación que reforzando el sistema público de seguridad, potencie las competencias municipales en materia de seguridad y amplíe en definitiva las funciones de Policía Judicial de las Policías Locales.

En atención al alto grado de capacitación técnica y profesional que se puede predicar en estos momentos de los Cuerpos de Policía Local, especialmente en los grandes núcleos urbanos, y la voluntad de las administraciones implicadas, existe la posibilidad de que los cuerpos policiales de los Municipios que se adhieran al

Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, siempre que el respectivo Acuerdo Específico que suscriba cada municipio así lo prevea, puedan colaborar en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, tanto en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos, en relación a las infracciones penales que en dicho Convenio se especifican, cuando constituyan delito o falta menos grave.

iii. Reconocimiento expreso de las funciones de Policía Judicial

El objetivo del Convenio Marco de 20 de febrero de 2007 establece una vía para que una gran parte de los efectivos de Policía Local de todo el país, se unan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la prevención y lucha contra la delincuencia, mediante el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, siempre con las limitaciones que van a verse, y sin poder afirmar, mientras que no se produzca una esperada reforma legal de calado, que exista una equiparación de actuaciones plena o que la Policía Local pueda formar parte de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

Esta reforma legal a la que se ha hecho referencia alude principalmente a la ya desfasada Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual en su momento tras el advenimiento de la democracia resultó crucial para establecer unos Cuerpos de Seguridad modernos y acordes con el marco democrático del Derecho Comparado, pero que tras el asentamiento de la democracia y la evolución de las fuerzas de seguridad, requiere después de 25 años una adecuación a los tiempos actuales que permita tener una regulación moderna y armónica con la realidad práctica del día a día de todos los cuerpos y especialmente de los cuerpos de Policía Local que ya no

son los antaño alguaciles, serenos o conserjes a los que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La existencia del mismo Convenio supone un gran paso en la afirmación técnica y profesional de la Policía Local, y un primer tránsito al reconocimiento legal de sus aptitudes para ejercer como Policía Judicial, o mejor dicho para serle reconocido de derecho aquello que de *facto* está realizando de modo efectivo.

Ha sido la Comisión Estatal de Seguridad Local²⁵⁶, la que ha aprobado un Acuerdo Específico o Convenio Tipo, basado en el Convenio Marco de 2007, cuyo fin no es otro que servir como modelo para determinar las relaciones bilaterales que se establezcan entre el Ministerio del Interior y los municipios que lo deseen, y así concretar el ejercicio de las funciones de Policía Judicial por la Policía Local, partiendo de las premisas establecidas por el propio Convenio y que tendrá por objeto impulsar el Convenio de 2007 y resolver los conflictos que de su interpretación pudieran surgir.

Esta Comisión Estatal, fue presidida inicialmente por el Secretario de Estado de Seguridad del momento y por un representante de la FEMP, siendo el órgano encargado de impulsar el desarrollo del Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, firmado el 20 de febrero de 2007 por representantes del Ministerio del Interior y de la FEMP²⁵⁷.

²⁵⁶ La Comisión Estatal de Seguridad Local se crea por el propio Convenio de 2007 con el fin de impulsar el desarrollo del mismo y resolver los conflictos que se planteen, de modo que estando copresidida por el Presidente de la FEMP y el Secretario de Estado de Seguridad, y estando integrada paritariamente por representantes del Estado y de la FEMP, se reunirá, al menos, una vez cada seis meses. (Estipulación 2.1 del Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial).

²⁵⁷ A estos efectos el Convenio fue firmado por el entonces Ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba y el presidente de la FEMP, Heliodoro Gallego Cuesta, mientras que la Comisión Estatal de Seguridad Local estaba presidida por Antonio Camacho que era a la sazón Secretario de Estado de Seguridad y Pedro Castro como representante de la FEMP.

Se establece por tanto, por un lado este Convenio Marco de 2007 cuyo objetivo es establecer las normas genéricas de actuación y, por otro lado, el Acuerdo Específico, establecido por esta Comisión Estatal de Seguridad Local y que vendrá a implantar el modelo a establecer por el Ministerio del Interior con aquellos municipios que en el marco de sus competencias y potestades, valorando los medios disponibles y cumpliendo los requisitos establecidos, deciden adoptar los condicionantes del Convenio Marco a través del modelo aprobado por la Comisión Estatal mencionada.

Esta posibilidad no supone que se reconozca de modo efectivo a los cuerpos de Policía Local potestades y funciones de Policía Judicial a modo de Unidades Orgánicas de Policía Judicial, solamente implica un paso más hacia el reconocimiento del ejercicio de este tipo de funciones, pero con unos condicionantes, limitaciones y exclusiones derivadas de la propia estructura municipal en general y de la situación concreta en cuanto medios materiales y humanos de cada municipio en particular.

Partiendo del Convenio Marco, se plasma la voluntad de las Administraciones involucradas, esto es estatal y local, de fijar nexos de coordinación entre las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con miras a promover y facilitar una mayor seguridad ciudadana y seguridad Vial, y será a partir de esta voluntad que se pueda lograr una cooperación entre Cuerpos reconociendo la potestad de actuación de la Policía Local con los límites que se irán viendo, y estableciendo la coordinación operativa entre los cuerpos policiales, y derivado de ello, potenciar las competencias municipales en materia de seguridad, atribuyéndoles funciones nuevas que puedan ser asumidas o atribuidas al menos en parte a la Policía Local.

De este modo el reconocimiento del carácter de Policía Judicial en sentido amplio a las Policías Locales se hace de manera expresa en las diferentes fuentes legales aplicables, esto es, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el Real Decreto 769/1987.

Pero el Convenio Marco supone un paso adelante y una clara voluntad del Ejecutivo de destacar el amplio campo de actuación y de capacidades de la Policía Local, así como la profesionalización y preparación técnica que en la actualidad poseen, sin olvidar un elemento fundamental que no poseen la Guardia Civil ni la Policía Nacional y que es el carácter de proximidad, que sin ningún género de dudas se puede predicar de la Policía Local en relación a la comunidad personal sobre la que desempeña sus funciones, lo que permite llevar a cabo una labor de prevención del delito y de investigación de la delincuencia basada en políticas de cercanía con la población que no se pueden atribuir a los cuerpos nacionales.

Esa cercanía es la que permite que las actuaciones de investigación policial por las Policías Locales en el ámbito de Policía Judicial, derivadas de la comisión de delitos, se desarrolle de una manera más fluida, sobre todo en las infracciones penales de menor calado o gravedad.

Por otra parte tanto el Gobierno como la FEMP eran conscientes en las discusiones para la elaboración del Convenio Marco, de que la Policía Local tiene en el ámbito territorial y en la dependencia orgánica del respectivo consistorio, un hándicap difícil de superar que no obstante es menor proporcionalmente cuanto mayor es el consistorio de referencia en el que actúen.

Así, aquellas investigaciones que trasciendan el ámbito territorial del municipio en que los agentes ejerzan sus funciones, sobre todo en delincuencia de ámbito nacional o incluso transnacional limitarán las labores de investigación. A ello se debe añadir que serán posibles reticencias de la corporación municipal, en la medida que la asunción de competencias de Policía Judicial implicará una cierta pérdida de control de una policía que tradicionalmente se ha considerado la guardia pretoriana del alcalde y por ende del grupo gobernante.

El Convenio Marco tendrá pues por objeto determinar el marco jurídico para que las Entidades Locales dentro de los márgenes establecidos por el Ministerio del

Interior y la FEMP puedan lograr no solo una mejor efectividad de sus funciones mediante la asunción de competencias concretas que trascienden las tradicionales de la Policía Local, sino también una mayor cohesión, participación e incluso actuación conjunta con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que actúan en el mismo término municipal.

Se debe destacar que el Acuerdo Específico no se limita a establecer simplemente una relación de apartados donde se asume el compromiso de asunción de funciones de Policía Judicial en los términos del Convenio Marco, sino que desarrolla el contenido del mismo, y esta afirmación debe entenderse en el sentido estricto de que el Acuerdo Específico desarrolla y amplia el contenido del anterior, estableciendo con detalle cuestiones que no son reguladas con toda la profusión necesaria en el Convenio de 2007, singularmente puede citarse a modo de ejemplo la cuestión relativa a la formación en materia de Policía Judicial, la integración en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales o los requisitos básicos para la asunción de competencias en funciones de Policía Judicial por parte de los Cuerpos de Policía Local de los Ayuntamientos.

iv. Formación de la Policía Local en materia de Policía Judicial

Una vez admitida siquiera parcialmente la posibilidad de ejercicio de funciones de Policía Judicial por las Policías Locales mediante la firma del correspondiente convenio bilateral con el Ministerio del Interior y aseverando con rotundidad que estos Cuerpos se integran por agentes cada vez mejor formados, ello no es óbice para que sea necesario proceder a establecer una serie de condicionantes de formación para un correcto ejercicio de la función de Policía Judicial por las Policías Locales.

Con carácter general en el ámbito de la Policía Judicial será necesario superar los respectivos cursos formativos²⁵⁸ y que según el RDPJ serán los cursos de especialización en Policía Judicial impartidos por los centros de formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y posteriormente los cursos específicos que se programen al efecto por el Centro de Estudios Judiciales. De esta manera una vez superado el curso programado por el Centro de Estudios Judiciales, se expedirá el correspondiente diploma, que habilitará para obtener la correspondiente titulación y ocupar destinos en Unidades Orgánicas de la Policía Judicial.

En el ámbito municipal, cuando el municipio de que se trate proceda a la firma del correspondiente Acuerdo, se asumirán potestades, bien de denuncia, bien de investigación o ambas, y en atención a ello será necesario que quienes ejerzan estas funciones lo hagan con una adecuada formación respecto a las potestades asumidas que determine un correcto ejercicio de las mismas.

De este modo para garantizar el correcto desempeño de estas funciones, los componentes de Policía Local que formen la Unidad de Policía Judicial deberán tener formación oficial de especialización de “Oficina de Denuncias” en el caso que solo vaya a realizar esta tarea, y de especialización en “Policía Judicial”, si además van a desarrollar labores de investigación.

A estos efectos la disposición decimoséptima del apartado III determina que sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de

²⁵⁸ Establece el RDPJ en su Preámbulo que “el Capítulo VI se consagra a la primordial materia de la selección, formación y perfeccionamiento de los miembros de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial. Se introducen importantes novedades, tales como el establecimiento de cursos de especialización a realizar, con la necesaria distinción de diferentes niveles, tanto en los centros docentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como en el propio centro de estudios judiciales, y con intervención de Jueces, Magistrados, Fiscales y miembros de otras profesiones jurídicas. Sin perjuicio del establecimiento de un sistema de derecho transitorio, se prevé que la posesión de la titulación obtenida a través de dichos cursos será requisito necesario para la obtención de destino en las Unidades Orgánicas de Policía Judicial”.

formación de las Policías Locales²⁵⁹ la FEMP y la Secretaria de Estado de Seguridad impulsarán acciones formativas en materia de Policía Judicial, dirigidas a los componentes de las Policías Locales. Esta cuestión es ratificada por el Acuerdo Específico donde se corrobora la necesaria formación profesional y actualización de conocimientos jurídicos y técnicos de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito de la Policía Judicial.

Determinar el contenido de estos cursos formativos corresponde a la Comisión Estatal de Seguridad²⁶⁰, y el desarrollo de las acciones formativas se llevará a cabo a través de las diferentes escuelas de formación de Policías Locales de cada Comunidad Autónoma, participando docentes expertos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y autoridades judiciales y fiscales.

Un elemento esencial que apoya la idea defendida de que la Policía Local ha venido asumiendo tradicionalmente este tipo de cometidos aún a pesar de no existir disposición expresa que lo establezca se encuentra en el apartado IV de la Estipulación VIII del modelo de Acuerdo Específico entre el Ministerio del Interior y el correspondiente Ayuntamiento, según el cual no será imprescindible el correspondiente curso de especialización en el caso de los funcionarios de Policía

²⁵⁹ Debemos recordar que las competencias de formación y promoción profesional de las Policías Locales corresponden a cada CCAA a través del correspondiente organismo oficial de formación, así en el caso de la CCAA Valenciana será competente de estas labores de formación el IVASPE (Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias), y a este respecto el artículo 26 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana dispone que el Instituto Valenciano de Seguridad pública de la Generalitat (IVASP) es el órgano adscrito a la Conselleria competente en materia de policía, al que corresponde entre otros el ejercicio de las funciones en materia de investigación, formación y perfeccionamiento profesional de las Policías Locales, bomberos y personal de Protección Civil, aprobándose su reglamento por el Consell de la Generalitat.

²⁶⁰ La Comisión Estatal de Seguridad Local es un órgano de encuentro y coordinación entre la Administración General del Estado y los Gobiernos Locales en esta materia. Esta colaboración tiene por objeto aumentar el grado de eficiencia de los recursos públicos destinados a tal fin. La Comisión se encuentra, copresidida por el Presidente de la FEMP y el Secretario de Estado de Seguridad. (Estipulación 2.1 del Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial).

Local que a la fecha de la firma del Acuerdo acrediten una experiencia mínima de tres años en el desarrollo especializado de dichas funciones.

Esta estipulación resulta primordial, puesto que supone tanto como reconocer que de hecho se han estado ejerciendo estas funciones y que como tal ejercicio se ha venido realizando de modo habitual, el agente en cuestión no necesita realizar los cursos de formación por entender que ya goza de la necesaria acreditación profesional y la adecuada capacitación para un correcto desempeño de la función de Policía Judicial.

Ahora bien, este reconocimiento que implicará la innecesidad de realizar los cursos de especialización por parte de los Policías Locales que integren la Unidad de Policía Judicial del municipio necesitará previo informe y acuerdo de la Junta Local de Seguridad, dejando por tanto en manos de las autoridades locales y representantes de las diferentes administraciones esta apreciación.

Con todo, el hecho importante reside en el mismo reconocimiento de la posibilidad de que Policías Locales en concreto estén exentos del curso por tener una formación adecuada derivada de la misma actividad policial realizada y que se ha producido en este ámbito de actuación hasta el momento vedado legalmente pero asumido en múltiples ocasiones al margen de la legalidad y reconocido a través de este Convenio.

v. Requisitos necesarios para la asunción de competencias de Policía Judicial

Este reconocimiento de competencias por la vía del Acuerdo Específico, mediante aceptación del Ministerio del Interior de la respectiva propuesta municipal,

no implica que se produzca en todo municipio ni en cualquier circunstancia, de tal manera que se asuman competencias que en la práctica no puedan ejercerse y que a su vez tengan como consecuencia una mala gestión policial y por ende un perjuicio al ciudadano, que es a quién en definitiva va dirigido todo servicio público.

Respecto a esta cuestión, en primer lugar debe analizarse el contenido del Convenio, puesto que en el mismo únicamente se deja constancia de la voluntad de que las Policías Locales asuman estas actuaciones con los límites establecidos pero no se determina cuáles deben ser las condiciones para ello; de este modo su apartado decimotercero destaca que se tendrá en cuenta para la participación de las Policías Locales en las funciones de Policía Judicial “el número de efectivos de la respectiva Policía Local con relación al número de habitantes de la población, así como su capacidad operativa para asumir mayores responsabilidades en este ámbito, de acuerdo con los siguientes factores:

- El nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial;
- La planificación de las campañas y programas de actuación en materia de seguridad vial que desarrollarán a lo largo del año y de forma simultánea la Guardia Civil y las Policías Locales.
- Los criterios y procedimientos de evaluación de los resultados de dichas campañas y programas de actuación”.

Como se ha dicho el Convenio no determina requisitos objetivos que permitan a los municipios valorar si tienen la posibilidad de asumir estas competencias. Debe afirmarse por otro lado, que reconocer la profesionalidad de la Policía Local es un argumento de peso para otorgarles este tipo de funciones pero también juega en contra la circunstancia de su dependencia orgánica y funcional del municipio y que su nivel de equipamiento material y formativo dependerá en todos los casos de las posibilidades del respectivo ayuntamiento o corporación.

Por tanto, si bien defender la asunción de potestades de denuncia e investigación es una necesidad que se impone por el signo de los tiempos, tampoco se puede ocultar la existencia de diferencias más que considerables entre unos y otros municipios aunque legalmente tengan la misma naturaleza institucional²⁶¹.

Es por ello que deben establecerse límites, que serán los que en realidad determinarán la asunción de funciones de Policía Judicial y que a la postre implicarán que se asuman las mismas por aquellos municipios de mediana o gran envergadura que son los que poseen mayores medios materiales y humanos para el ejercicio de estas funciones, de manera que de entrada se deben rechazar este tipo de actuaciones para los pequeños municipios, sin otra razón que la simple falta de medios materiales o incluso algo tan sencillo como la falta de medios personales, puesto que no debe olvidarse que adjudicar a una serie de agentes el ejercicio de este tipo de funciones llevará consigo que dejen de ejercer otras que habitualmente se vienen ejerciendo y que deberán ser asumidas por otros agentes.

Es el Acuerdo Específico el que fija cuales deben ser estos requisitos para la asunción de competencias en materia de Policía Judicial por las Policías Locales en los términos que el mismo reconoce, de manera que la estipulación tercera establece que “la participación del Cuerpo de Policía Local en el ámbito de la Policía Judicial, exige el cumplimiento de los requisitos mínimos que se relacionan y que son objeto del presente Acuerdo:

²⁶¹ “En relación a las Policías Locales, la Ley regula, en cuatro artículos (51-54), [referido a la LOFCS] más de mil setecientos cuerpos policiales de todo el Estado, que van de uno a más de tres mil policías. Obviamente la pretensión es utópica y se pueden encontrar bastantes cuerpos de Policía Local que ni pueden ni podrán nunca, por razón de sus recursos humanos y materiales, realizar tareas encomendadas en el artículo 53. En el otro extremo, tenemos a bastantes cuerpos de Policía Local que, por su magnitud y por las mismas razones, podrían hacer muchas más cosas de las establecidas en el citado artículo. Y de hecho, las están realizando”, (Guillén Lasierra, Fransesc. «El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior». En *El modelo policial y sus retos de futuro*, coord. José Manuel Castells. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics., 2000, p. 217).

- La voluntad expresada en acta de la Junta Local de Seguridad, con las formalidades requeridas de la correspondiente Corporación Local, para que su Cuerpo de Policía Local asuma dichas funciones, así como la relación concreta de infracciones penales cuya recepción de denuncias e investigación, en su caso, se realizara dentro de las que se reseñan en el apartado II.1.1. (Ámbito de actuación).
- El número de los efectivos de la respectiva Policía Local que, al menos deberá disponer de una tasa de 1.5 componentes por cada 1000 habitantes de derecho.
- La experiencia y el nivel de formación de sus componentes en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, que deberá concretarse en una Memoria Municipal presentada en la Junta Local de Seguridad, sin perjuicio de los criterios que en este sentido establezca la Comisión Estatal de Seguridad Local.
- La capacidad técnica y operativa del Cuerpo de Policía Local para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones de Policía Judicial.
- La disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones de Policía Judicial y la integración del cuerpo de Policía Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales conforme a lo prevenido en el apartado V (Sistemas integrados de actuación policial), mediante la firma del correspondiente Protocolo entre el Ayuntamiento y el Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad).
- La existencia en el municipio de Unidades de Policía Judicial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el término municipal”.

Por tanto, se ha de partir necesariamente de estos requisitos y no otros para poder siquiera plantear la posibilidad de asunción de competencias en materia de Policía Judicial, puesto que el gobierno central entiende que para poder ejercer de un modo eficaz este tipo de actuaciones se debe contar como mínimo con estos recursos,

y deduce que en caso contrario la prestación por un municipio que no cumpla estas condiciones, conllevaría una merma en la prestación del servicio, que obviamente repercute en el ciudadano, destinatario ultimo de estas funciones, al verse perjudicado por una defectuosa investigación de los hechos presuntamente delictivos indagados por el cuerpo de Policía Local del correspondiente municipio que no goza de los medios adecuados para este tipo de prestación.

Realizando un somero análisis de los requisitos mentados se debe destacar que todos ellos implican valoraciones y apreciaciones subjetivas lo que supondrá que el Ministerio del Interior antes de firmar el Acuerdo realizará un examen de las circunstancias concurrentes en el municipio de que se trate para valorar si por ejemplo gozan o no de la capacidad técnica y operativa para asumir estas actuaciones o si cuentan con la experiencia y nivel de formación adecuado de los componentes.

Solamente pueden destacarse como elementos de carácter objetivo la exigencia de la ratio de policías por habitantes sea de 1,5 por cada 1000 lo que implica que un municipio medio de unos 25000 habitantes tenga un cuerpo de policía de al menos 38 agentes, lo cual no es algo desmesurado teniendo en cuenta el tamaño habitual de los efectivos.

Como segundo requisito objetivo se exige la existencia de Unidades de Policía Judicial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el término municipal, cuestión no debatible pues es totalmente necesaria la coordinación y cooperación entre ambos cuerpos para la prestación del servicio de modo adecuado.

En definitiva, para que un municipio se pueda plantear la asunción de este tipo de competencias, una vez cumplido el requisito de ratio policial por habitantes, la cuestión básicamente se resume en la posesión de los medios materiales y humanos adecuados y un nivel efectivo de formación y por supuesto de la voluntad municipal para ello.

Ahora bien, cuando concurran estas circunstancias, la asunción de competencias dependerá de que el Ministerio del Interior sea persuadido por los informes municipales de su aptitud para ello. Esta posible asunción de competencias en materia de Policía Judicial se torna pues, aún a pesar de que no se refleje ni en el Convenio de 2007 ni en el Acuerdo Específico, en una decisión más política que de otra índole, pues dependerá de la voluntad de la corporación de turno del respectivo municipio y de la voluntad de los representantes del Ministerio del Interior por otro, con lo cual, lo que debería ser una cuestión eminentemente policial y de seguridad pública se torna en una cuestión política dependiente de los representantes políticos tanto centrales como municipales.

El problema fundamental se encuentra en el propio municipio, puesto que al derivar una parte del cuerpo de policía hacia las funciones de Policía Judicial, se producirá una merma de efectivos para los cometidos ordinarios determinados por la Corporación, que pasarán a estar bajo la supervisión, al menos en parte, de los tribunales en detrimento de la dependencia orgánica y funcional de la Policía Local a las autoridades políticas del municipio.

vi. Integración de los cuerpos de Policía Local en las bases de datos policiales de ámbito estatal: intercambio de información

Resulta fundamental en aquellos municipios que suscriban el Convenio que en las Juntas Locales de Seguridad²⁶² se deberá crear un Plan Local de Seguridad,

²⁶² La Junta Local de Seguridad es un órgano de cooperación y coordinación de políticas en materia de seguridad en el ámbito municipal, asegurando dicha cooperación y coordinación de los distintos cuerpos policiales que intervienen en el mismo ámbito territorial. (artículo 54 LOFCS)

donde se llevará a cabo el estudio de la criminalidad municipal y las vías de solución a la misma, mediante programas de actuación municipal, conjunta y programada con las Fuerzas de Seguridad del Estado existentes en el municipio, de manera que en el mismo se establecerán los objetivos a alcanzar y los proyectos de actuación a llevar a cabo.

El propósito fundamental del Convenio es mejorar la seguridad ciudadana y la seguridad vial y ello a través de la Coordinación operativa entre cuerpos, la cual se logra, no a través de compartimentar funciones entre los diferentes cuerpos, sino mediante una coordinación de actuaciones que implique una mayor cohesión policial y una optimización de medios y por ende de resultados. A consecuencia de ello una de las medidas que promueve el Convenio es un mayor intercambio de información para con la Policía Local, de una manera regular y permanente, que facilite el cumplimiento de las tareas que se permitan en base al respectivo Convenio particular firmado por cada municipio. Esta información será facilitada según se pacte en la respectiva Junta Local de Seguridad y siempre sobre las cuestiones que sean de relevancia para la seguridad ciudadana que es a la postre el objetivo prioritario fijado por el propio Convenio.

Cuando se destaca la transmisión de información no se hace referencia a la necesaria comunicación entre los miembros de los diferentes cuerpos que actúan en el término municipal de que se trate (lo cual debe de darse por supuesto), sino a avanzar un escalón más en la cooperación policial a través de la participación de la Policía Local en las bases de datos policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, adoptando las medidas necesarias y acuerdos entre cuerpos, para conseguir una integración de la Policía Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma de los correspondientes protocolos entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos respectivos.

De esta manera el marco de colaboración o acuerdo entre el Ministerio y el consistorio no vendría a limitarse a la mera negociación para aprobar el Acuerdo

Específico derivado del Convenio Marco, sino que a raíz o a partir del mismo, tendremos sucesivas negociaciones para lograr este objetivo de cooperación y cohesión entre cuerpos, que con la aprobación del mero Acuerdo no tendría virtualidad práctica por carecer de las herramientas que la permitan. De este modo la aprobación del Acuerdo Específico debería tener como consecuencia la firma de múltiples protocolos con el Ministerio del Interior para que con cada uno de ellos, se logre el acceso a la información acumulada en las diferentes bases de datos estatales.

Esta cooperación e integración informativa a través de las bases de datos supone el acceso a las bases de información por parte de la Policía Local, pero no solo ello, sino que también supondría como contraprestación, que el conjunto de la información policial de interés obtenida por las Policías Locales, también quedaría integrada en las bases respectivas, siendo de destacar que esta información policial referida a la actuación en el respectivo ámbito municipal, no es irrelevante puesto que la intervención en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial de ámbito municipal por las Policías Locales resulta importante, extensa y correcta, dado el elemento de proximidad con el ciudadano y la delincuencia.

Otra cuestión no menos importante, será el modo en que esta información deberá ser integrada en el sistema estatal respectivo, que lo deberá ser según los criterios y parámetros establecidos por el Ministerio del Interior, a través de protocolos de actuación determinados, pero que en todo caso supondrá la inclusión en estas bases de datos de un conjunto importante de actuaciones de la Policía Local en asuntos relacionados con infracciones penales en que haya asumido las funciones de Policía Judicial.

Esta integración resultará necesaria y conveniente en la medida en que a través de ella, además de incorporarse una mayor y más amplia información a las bases de datos policiales por las aportaciones de la Policía Local, la información de la que dispondrá la misma será útil para llevar a cabo las funciones de seguridad ciudadana y vial y por ende de Policía Judicial.

Obviamente en todo caso, este acceso no puede otorgarse con carácter ilimitado, sino sometido a condicionantes o controles que garanticen que el manejo de la información facilitada va a ser el correcto y adecuado, destacando que el acceso no viene referido a una materia concreta sino a múltiples bases de datos que supongan otorgar a la Policía Local la misma información de la que gozan los Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

Este acceso vendrá referido a las siguientes bases de datos²⁶³:

- Tráfico (Registro de Vehículos), con el que se logra acceso a los datos relativos a titularidad de vehículos y documentación de los mismos, básicamente la asunción del seguro obligatorio y la vigencia de la Inspección Técnica de Vehículos. Responsable del fichero: Dirección General de Tráfico.
- Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género²⁶⁴ que permita tener un control adecuado de las órdenes en vigor y características concretas de los casos a seguir. Responsable del fichero: MI-SES.
- PERPOL²⁶⁵: (Base de Datos de Antecedentes Policiales). Responsable del fichero: Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.
- INPOL: (Base de Datos de Interés Policial). Responsable del fichero: Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

²⁶³ Ortega García, Pedro. *Unidades de Policía Judicial en las Policias Locales*. Silla: Fundación de Estudios para la Administración Pública., 2011, P. 12.

²⁶⁴ El sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género es una aplicación informática puesta en marcha desde el Ministerio del Interior de España en agosto del año 2007 que integra la información y los recursos operativos para asistir a las mujeres víctimas de este tipo de violencia.

²⁶⁵ El fichero PERPOL contiene datos de todas aquellas personas físicas nacionales y extranjeras que tengan órdenes de búsqueda vigentes o cesadas, que hayan sido detenidas o se haya demostrado su implicación en hechos delictivos o sobre las que haya recaído alguna sentencia judicial por procesos penales. Existe una confusión generalizada entre antecedente penales y antecedentes policiales. Los antecedentes policiales se generan en una actuación policial independientemente de su posterior resultado judicial, mientras que los antecedentes penales son los que resultan después de la existencia de una resolución judicial de condena en firme.

- BDSN²⁶⁶: (Base de Datos de Señalamientos Nacionales) Responsable del fichero: SES.
- N.SIS/SIRENE²⁶⁷ (Sistema de Información Schengen) Responsable del fichero: SES.

A través del acceso a este conjunto de ficheros de información se logra que la Policía Local dentro de su ámbito de actuación pueda ejercer sus funciones con un conocimiento adecuado de las circunstancias concretas del caso y de las personas y hechos investigados o sobre los que en el momento exacto se esté actuando en un servicio policial.

Obvio señalar que este acceso siempre se producirá cumpliendo con las condiciones de seguridad reguladoras del fichero concreto, y ello, independientemente de que las investigaciones concluyan en un atestado remitido a la autoridad judicial para que siga los trámites legales y culmine en la oportuna sentencia o bien se archiven las actuaciones por no encontrarse indicios delictivos, siendo registradas desde el inicio estas actuaciones en la Base de Datos Estatal de la Secretaría de Estado de Seguridad.

A este respecto el Convenio Marco de Febrero de 2007 determina en el punto 1.K de su tercera estipulación que la Junta Local de Seguridad, tiene, entre otras funciones, la de “evaluar y, en su caso, proponer la integración del Cuerpo de Policía

²⁶⁶ La Base de Datos de Señalamientos Nacionales está gestionada por la Secretaría de Estado, incluye datos de reclamaciones judiciales nacionales e internacionales y medidas de seguridad judiciales como la prohibición de salir de España.

²⁶⁷ SIRENE es la base de datos común más amplia de Europa en materia de mantenimiento de la seguridad pública, apoyo a la policía y la cooperación judicial y gestión del control de las fronteras exteriores. Los Estados miembros participantes facilitan datos, denominados "descripciones", sobre personas buscadas o desaparecidas, bienes robados u ocultados fraudulentamente y prohibiciones de entrada. Es de acceso inmediato y directo para todos los agentes de policía a nivel de calle y otros agentes y autoridades responsables de la aplicación de la ley que necesitan información para desempeñar sus funciones de protección de la ley y el orden y de lucha contra la delincuencia. Abarca la mayor parte de la Unión Europea, junto con Noruega, Islandia y Suiza.

Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma del correspondiente Protocolo entre el respectivo Ayuntamiento y el Ministerio del Interior". La falta de este protocolo no impediría la posibilidad del acceso a determinadas bases de datos pero sí dificultaría la tarea de investigación de las Policías Locales pues en caso de ser necesario para la actuación concreta algún tipo de información, el trámite pertinente implicaría remitirse al Cuerpo Estatal actuante en el municipio y solicitar la información que es facilitada por el agente de turno, dependiendo de la voluntariedad del mismo, no siendo adecuado que la seguridad ciudadana se haga depender del mayor o menor grado de compañerismo del agente del cuerpo estatal y de la Policía Local.

Asimismo el Apartado II de las Estipulaciones establece en el número 4 del punto sexto que el Ministerio del Interior, la FEMP y los respectivos municipios que se adhieran al Convenio garantizarán la colaboración entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Locales, guiándose entre otros principios por "la transmisión mutua de toda información relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia", incluyendo pues los respectivos ficheros de información citados anteriormente y que resultan esenciales para el perfecto ejercicio de las funciones de seguridad ciudadana.

El Convenio recoge específicamente esta transmisión mutua de información, de manera que reconoce la adopción de las medidas precisas para que los cuerpos de Policía Local se integren en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma de los correspondientes protocolos en el Ministerio del Interior y cada Ayuntamiento, según determina el apartado 1 del punto noveno del Convenio.

Pero se va un paso más adelante, de manera que, no solo se establecen los mecanismos para que tenga acceso a estos datos, obviamente con sus limitaciones y condicionamientos, sino que también se dispone que "los datos sobre infracciones penales, personas y vehículos relacionados con las actuaciones de las Policías Locales en materia de seguridad ciudadana y Policía Judicial, serán introducidos por

éstas en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, según los procedimientos y criterios establecidos”.

Se reconoce así no solo que la Policía Local tiene el carácter de Policía Judicial, en sus actuaciones en base al Acuerdo Específico que firme un ayuntamiento, sino que incluso se llega a afirmar además del acceso a las bases de datos, que las actuaciones llevadas a cabo por los mismos son susceptibles de introducirse en estas bases de datos de carácter estatal, afirmando expresamente, que los propios cuerpos de Policía Local serán los que procedan a la introducción de esta información, con lo que viene a prácticamente homologarse el funcionamiento de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en relación a las bases de datos necesarias para el ejercicio de las funciones atribuidas.

a) Procedimiento de actuación de la Policía Local como Policía Judicial

La consecuencia práctica de la tarea investigadora en aquellos supuestos en que la Policía Local haya asumido las funciones de Policía Judicial será la detención del responsable o presunto responsable de una infracción penal y su efectiva puesta a disposición del juzgado correspondiente.

Ahora bien en los casos en que no exista un Convenio firmado, la actuación de la Policía Local en el procedimiento de investigación criminal podría tener lugar de dos modos:

- Remitiendo al cuerpo ejerciente en el ámbito territorial del respectivo municipio, bien la Guardia Civil, bien la Policía Nacional, el ejercicio de dichas funciones y asumiendo solamente las denominadas “primeras diligencias” consistentes

en el auxilio a los Juzgados, los Tribunales y el Ministerio Fiscal en la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, procediendo a remitir al cuerpo estatal la información obtenida y actuando por tanto con carácter de auxiliar de la función de Policía Judicial, es decir, como Policía Judicial en sentido amplio. Y ello por entender que no habiendo competencia de la Policía Local no procede asumir las funciones de Policía Judicial.

- Otra forma de actuar, más humana y ética aunque con menor cobertura legal, será ejercer en la práctica estas funciones sin reconocimiento jurídico o, mejor dicho, con la atribución efectiva de la detención o actuación en concreto al Cuerpo de carácter estatal que ejerza la competencia en el territorio del respectivo municipio en que se hubiesen llevado las actuaciones de que se trate²⁶⁸, es decir, protagonizando la operación sobre el terreno pero con atribución efectiva de los resultados al cuerpo estatal.

Se ha destacado en más de una ocasión, que el Convenio y los tímidos pronunciamientos de carácter legal, suponen en esencia, un reconocimiento del estado real de las cosas, pasando a dotar de cierta cobertura legal a la actuación de la Policía Local en funciones de Policía Judicial, actuación esta que hasta el momento no se había reconocido, pero que ciertamente existía, y tajantemente se puede afirmar que así era, y así sigue siendo con el Convenio, principal instrumento de reconocimiento de la atribución a la Policía Local de este tipo de funciones, tiene una vigencia relativamente reciente y además supone en todo caso un instrumento

²⁶⁸ Debe tenerse en cuenta que la referencia al Cuerpo estatal que ejerza sus funciones en el territorio del concreto municipio, se hace teniendo en cuenta a estos efectos la distribución de territorio que realiza la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, puesto que según núcleos urbanos, las funciones de seguridad ciudadana son ejercidas bien por la Policía Nacional, bien por la Guardia Civil y por tanto no actuarán de manera concurrente en un mismo municipio; a estos efectos el artículo 11 de la Ley establece con carácter general que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine y a la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

potestativo a la libre disposición de los municipios. Lo que se quiere decir con esto es que en la actividad diaria de las Policías Locales, estas funciones se vienen ejerciendo, de manera que, si en última instancia, la actuación en concreto da sus frutos, se produce una directa remisión a la Guardia Civil o Policía Nacional, que se limitará en muchos casos, a recoger los frutos maduros de la actuación de “los alguaciles”.

Con la aprobación del Convenio, se produce un giro copernicano en la materia, en la medida en que se establece la posibilidad de que una gran parte de las actuaciones en materia de Policía Judicial se lleven a cabo directamente y en esencia por la Policía Local, ahora sí, en funciones de Policía Judicial, y no con carácter subordinado o subalterno de las Unidades de Policía Judicial del respectivo ámbito territorial.

En este sentido, tanto el Convenio, como con mayor detenimiento, el Acuerdo Específico (punto 1 del apartado VI), establecen que “siempre que de las actuaciones practicadas por los componentes de la Policía Local resultara la detención de una persona, ésta será gestionada por la misma hasta su puesta a disposición judicial, si fuera necesario, siendo conducida a las dependencias del Servicio competente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía, Cuerpo de la Guardia Civil), a los efectos de identificación y reseña”.

El cambio resulta radical, pero por otro lado, totalmente lógico, puesto que si una actuación ha sido llevada con total profesionalidad por la Policía Local, carece de sentido que el detenido sea entregado a la Guardia Civil o Policía Nacional, para que lo remitan al juzgado, de manera que en los casos de municipios que hayan firmado el Convenio y de materias asumibles y asumidas, los funcionarios de la Policía Local actuarán en todo el ciclo de criminalidad, desde la investigación a la puesta a disposición ante la autoridad judicial pasando por la detención, actuaciones que en ningún modo podrían realizarse a luz de la regulación legal, tanto si la referencia lo es a la LOFCS como al RDPJ.

En este caso si se podrá hablar de funciones de Policía Judicial por la Policía Local, que asumirá la actuación, tanto de denuncia como de investigación de los hechos, dentro del ámbito de su competencia, practicando en sus funciones de Policía Judicial, las investigaciones y detenciones que procedan según determinen las reglas establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

Así, la actuación no se limita simplemente a la investigación, que obviamente es la función esencial de la Policía Judicial, sino que cabe hablar de una actuación global o integral como tal; el ciudadano podrá presentar denuncia ante la Policía Local, la cual iniciará la investigación pertinente y en el caso de que se logre identificar al responsable de la infracción, procederá por autoridad propia a su detención y finalmente lo pondrá a disposición de la autoridad judicial para el procedente proceso penal²⁶⁹, limitándose a conducir al detenido a dependencias de los Cuerpos Estatales a los meros efectos de identificación y reseña, por lo que efectivamente y de modo insoslayable se puede hablar de funciones de Policía Judicial con carácter pleno, teniendo en cuenta además todo lo dicho en cuanto a las bases de datos policiales y la inclusión en las mismas de las actuaciones realizadas por las Policías Locales.

f) Argumentos para el debate en torno a la actuación de la Policía Local como Policía Judicial

Los cuerpos de Policía Local han ido adquiriendo con el paso del tiempo un mayor peso en el conjunto policial español y esta circunstancia no puede ser en

²⁶⁹ Obviamente este conjunto de actuaciones vendrán referidas a aquellas infracciones penales asumibles en virtud del Convenio y que sean asumidas en virtud del Acuerdo Específico que se ratifique con la Secretaría de Estado de Interior.

ningún modo desconocida. Son abundantes además de las posiciones doctrinales y las declaraciones políticas en este sentido e incluso las afirmaciones en textos legales como la contenida en la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que hemos citado, todas ellas tendentes a dotar de un mayor protagonismo operativo a estos cuerpos, superando tradicionales concepciones de la Policía Local como cuerpos dirigidos a actividades netamente administrativas.

Se ha advertido que el modelo policial español se configura como un patrón inacabado o necesitado de una redefinición que lo dote de la unidad de la que carece y que lo acomode igualmente a la realidad actual en materia policial. Sin perjuicio de divergencias menores, hay una gran coincidencia en dotar de mayores cotas de competencia a la Policía Local en materia de seguridad básicamente en el ámbito de la pequeña delincuencia, lo cual debe servir para abrir el camino al ejercicio de las funciones de Policía Judicial en este ámbito concreto²⁷⁰.

Posiblemente el gran inconveniente que se plantea es que no estamos hablando de un Cuerpo, sino de una multiplicidad de Cuerpos, con un contingente personal enorme y con un grado de preparación y medios disponibles tan dispares de uno a otro, que resulta muy difícil establecer una norma general que contemple esta diversidad. Una solución factible sería que únicamente deberían realizar contenidos

²⁷⁰ Significativa resulta la opinión de GIL SACRISTÁN que manifiesta que “la ampliación de las competencias de la Policía Local en materia de seguridad ciudadana y su consideración como plena Policía Judicial por el Poder Judicial debe ir admitiéndose, porque lo impone la lógica de las cosas y no pueden prevalecer corporativismos equivocados en este punto, puesto que cuantos más policías participen en la tarea de auxiliar a la Administración de Justicia y en el mantenimiento de la seguridad pública y de la paz social, mejor ejercitarán sus derechos los ciudadanos honrados en España. Siguiendo esta línea nos encontramos con plantillas de Policía Local que realizan todas las funciones de Policía Judicial, a veces teniendo equipos que colaboran con los jueces mediante la existencia de unidades específicas contra la droga o de investigación. Las dificultades de interpretación de la Ley y hacerla de forma restrictiva, impide muchas veces que se presten los servicios adecuados a los vecinos, que esperan de todas las policías la correspondiente protección, prevención de los delitos y que una vez producidos éstos, si es posible, se produzca su esclarecimiento” (Gil Sacristán, Estanislao. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales, cit., pp. 578-579).

de investigación criminal el personal de los Cuerpos de Policía Local que contaran con la suficiente capacidad para asumir esta función y siempre que fuera previamente habilitado y así se refleja en el Convenio Marco al contemplar los requisitos necesarios para asumir las funciones previstas en el mismo.

Resulta importante destacar el carácter cercano al ciudadano que se puede predicar de los cuerpos de Policía Local y así conviene tener presente que no es inusual que estos funcionarios dediquen una buena parte de sus esfuerzos a realizar actividades que poco tienen que ver con los cometidos de una policía de seguridad propiamente dicha, no tanto porque así lo provoque el diseño legislativo de sus funciones, sino por razones de operatividad práctica.

Dado que son, por definición, los policías más próximos al ciudadano, este ve en ellos con cierta frecuencia no tanto a un policía en sentido estricto cuanto a un agente al que acudir en caso de necesidad o ayuda en circunstancias por completo ajena a la seguridad ciudadana hasta el punto de que puede decirse que el desempeño de numerosas funciones serviciales o asistenciales por los miembros de las Policías Locales es una realidad que se constata diariamente.

Y esta realidad que tan apartada está de la función de seguridad es la que al mismo tiempo motiva o justifica el ejercicio de la función de Policía Judicial puesto que este amplio conocimiento de la ciudadanía y de sus circunstancias particularidades es un valor añadido del que carecen los cuerpos estatales para su labor investigadora y que facilitará esta actuación a los Policías Locales. Por consiguiente, conviene no subestimar el papel preponderante que desempeñan los cuerpos policiales dependientes de las Corporaciones locales en la prevención del delito “por su mayor presencia y contacto directo derivado de muchas de las tareas que le son propias²⁷¹”.

²⁷¹ Martínez Pérez, Roberto. *Policía Judicial y Constitución*, cit., p. 281.

Pero la cuestión acerca de la atribución o no de funciones de Policía Judicial a la Policía Local no es pacífica y, los autores y estudiosos no llegan a un consenso sobre ello: mientras unos les atribuyen una labor secundaria incardinada dentro de la función genérica de la Policía Judicial en sentido amplio, otros son partidarios de considerar que desempeñan una labor como Policía Judicial en sentido estricto.

Entre las opiniones más significativas se pueden destacar, entre otros a: GRANADOS que postula que no se puede excluir a nadie de esta Policía Judicial específica ya que ni el constituyente ni el legislador lo han hecho; DOMÍNGUEZ VIQUEIRA equipara la idea de colaborador a la de auxiliar, con un carácter marcadamente subordinado; FAIRÉN GUILLÉN el cual contempla una actuación coordinada, situando en un plano de estricta igualdad a los distintos cuerpos; Gómez Colomer por su parte sugiere la posibilidad de que por la Policía Local se desarrollen tales funciones; MORENO CATENA considera ilegítimo el encomendar actuaciones propias de Policía Judicial a las Policías Locales, incluso a requerimiento de los Jueces y Magistrados, ya que según sus observaciones, estas funciones escapan de la esfera de competencias que les son propias; por el contrario MARCHAL entiende que la cuestión dista mucho de ser pacífica, causando incontables problemas en la práctica diaria ya que, la Policía Local, seguramente más en contacto y más cercana al ciudadano que otros cuerpos policiales, se encuentra ante la imposibilidad de resolver situaciones que a diario se le plantean, debiendo diferir su actuación a otra policía²⁷².

Pero el tiempo y una evidente profesionalización de los cuerpos de Policía Local está haciendo que cada vez una mayor parte de la doctrina sea favorable a aceptar la posibilidad de que la misma actúe como Policía Judicial; así grandes ciudades como Madrid ya poseen unidades técnicas que desempeñan estas funciones en sede

²⁷² López Sánchez, Manuel, y Antonio Nicolás Marchal Escalona. *Policía y Seguridad pública. Manual de intervención policial*, cit., pp. 205-206.

judicial y, el propio Convenio de 20 de febrero de 2007 ya estudiado contempla las líneas básicas del ejercicio de las funciones de Policía Judicial dentro de las Policías Locales. No obstante hay que tener en cuenta la dificultad para el ejercicio de esta función que resulta del ámbito de actuación material de la Policía Local, restringido al término municipal de la población en las que desempeña su cometido y que por tanto limitará necesariamente su esfera de acción. En este sentido la postura cada vez más asentada entre los autores conviene en la atribución de las funciones de Policía Judicial a las Policías Locales de la denominada pequeña delincuencia, es decir, delitos menos graves, dejando para los cuerpos nacionales los grandes delitos así como aquellos que excedan del ámbito territorial municipal o que por su complejidad exceden de los medios disponibles por las Policías Locales.

Más discutible sería la creación de Unidades de Policía Judicial, dadas las características de las mismas y la dependencia de la Policía Local del consistorio, lo que no significa que no puedan contar con unidades que presten servicios asistenciales concretos y relacionados con algunas de las funciones más especializadas de la Policía Judicial como puede ser en materia de menores o violencia de género en las cuales y dada la cercanía con el ciudadano que caracteriza a las Policías Locales podrían desempeñar un papel evidentemente muy destacable.

En última instancia y posicionados a favor de la actuación de la Policía Local en el ámbito de la pequeña delincuencia dadas las circunstancias expuestas a lo largo de la exposición, puede concluirse que sin perjuicio de las bondades del Convenio Marco de 2007 y el reconocimiento que en el mismo se hace de las aptitudes de la Policía Local, resulta procedente una modificación legislativa de la normativa no solo para dotar de mayor coherencia y unidad sistemática al marco jurídico de la Policía Judicial sino para dar reconocimiento legal de los supuesto contemplados en el Convenio Marco y que así se pueda tener una base normativa que permita a las Policías Locales dentro de las limitaciones propias en cada municipio asumir aquellas

funciones que en muchas ocasiones son llevadas a cabo sin el reconocimiento y visibilidad social que en justicia deberían corresponderle.

3. La Policía Local como Policía de Proximidad: la intrínseca vinculación entre ambos conceptos

a) Introducción

No puede negarse que el problema de la seguridad ciudadana en la sociedad actual se configura como un asunto de enorme calado donde no cabe desconocer el importante papel de la policía en su actuación diaria. Dada la importancia de la seguridad en el ciudadano de a pie y teniendo en cuenta los cambios sociales de hoy en día, se produce la necesidad de replantearse cuál debe ser la estrategia policial adecuada que compatibilice la demanda de una mayor seguridad con el respeto a los principios democráticos actuales.

Puede afirmarse que con el paso del régimen dictatorial anterior al actual sistema democrático se produjeron cambios trascendentales en el sistema jurídico-político y en materia policial se pasó de la aplicación de políticas de seguridad impositivas a políticas participativas modulando el eje central de las mismas desde actuaciones de carácter coercitivo y de sumisión del ciudadano hacia otras basadas en principios democráticos y de servicio al mismo y es en este ámbito donde

entroncan las Policias de Proximidad como una evolución más compleja del tradicional sistema de Policía de Barrio²⁷³.

En este sentido una ventaja fundamental de la actividad y la actuación profesional de la Policía Local como tal es la cercanía al ciudadano puesto que ningún otro cuerpo como éste representa la implicación de los cuerpos de seguridad en el colectivo ciudadano. El vecino y el propio tejido social necesitan de una sensación de seguridad para desarrollar su actividad cotidiana y desenvolverse con tranquilidad sin sentir esa alarma social que se produce cuando tienen lugar acontecimientos que alteran la vida ciudadana, y no solo los que destacan por su magnitud, tales como atentados terroristas, u oleadas de criminalidad, sino cualquier otra circunstancia que perturbe la normal convivencia.

Debe destacarse que si se analiza la función policial realizada por los cuerpos de seguridad, el tiempo dedicado a la investigación y represión del delito es efectivamente mucho menor que el dedicado a la resolución de problemas y conflictos en la vida cotidiana, y esto, aún resulta más pronunciado cuando se trata de los cuerpos de Policía Local.

Esta integración con la colectividad se produce por diversas razones como la cercanía o el trato habitual que hacen que el ciudadano sienta como propio el trabajo de estos agentes hasta el punto de lograrse una suerte de simbiosis entre el policía y el ciudadano que participa en la tarea policial informando o cooperando y llega a sentir a la Policía Local como un elemento más de los diferentes colectivos que conforman

²⁷³“...las políticas de seguridad participativas, deben estar basadas en los principios democráticos y orientadas a lograr –y solo pueden funcionar si efectivamente lo logran- la confianza (y por ende la participación) de los ciudadanos, mientras que las políticas de seguridad impositivas están encaminadas a lograr la adhesión incondicional y obediente de los ciudadanos” (Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 153.

el tejido social y esto en ningún caso se produce al mismo nivel en las demás fuerzas policiales, sean estatales o autonómicas.

Tradicionalmente se ha venido entendiendo que el ámbito de actuación de las fuerzas policiales está centrado en la delincuencia como si de una única función esencial y primordial se tratara, pero esto no se corresponde con la realidad y en el caso de la Policía Local, esta circunstancia aún puede afirmarse con mayor rotundidad. La delincuencia o criminalidad es solo una parte de la seguridad ciudadana, e incluso no la más importante, puesto que en la actividad cotidiana de los cuerpos de seguridad y sobre todo de la Policía Local, se despliegan un amplio catálogo de actuaciones que abarcan además de las directamente vinculadas con el crimen otra extensa serie de acciones no directamente identificadas pero si íntimamente ligadas a la criminalidad como son campañas informativas o preventivas, diálogo con el ciudadano, actividades administrativas, charlas en colegios, contacto diario con el ciudadano u otras similares que a la postre suponen un mayor acercamiento y que implican indirectamente la reducción de las tasas de criminalidad a través de la prevención.

Ante ello puede surgir la pregunta de cuál es la vía para que a través de estas actuaciones se reduzcan las tasas de criminalidad y la respuesta es la prevención y la interacción con el ciudadano. Una labor en los colegios puede suponer una concienciación de los escolares en cuestiones como el tráfico, las drogas o el inicio en la delincuencia; campañas como las de control de tráfico determinan que el infractor sea consciente de la posibilidad de ser sancionado con carácter previo a cometer la infracción o, por ir más allá, el contacto diario con el vecino supone que este informe al agente de determinadas conductas extrañas que pueden acabar en la detención de posibles delincuentes.

Es en este ámbito, donde se incardina la noción de Policía Comunitaria o de Proximidad con la Policía Local que se caracteriza por un acercamiento al ciudadano y por conceder a la prevención un papel destacado en la reducción de la criminalidad

en general y de la pequeña delincuencia y problemas de falta de civismo o convivencia en particular. Con ello además de la labor preventiva se logra un amplio grado de integración de los cuerpos policiales en el entramado social y una colaboración amplia de este con la policía²⁷⁴.

Son muchas las definiciones que se pueden dar de la Policía de Proximidad pero todas ellas se caracterizan por referirse a un modelo policial de gestión de la seguridad íntimamente vinculado a la comunidad ciudadana en que el cuerpo policial de que se trate actúa a diario. Debe destacarse que en todas ellas se hace hincapié en la nota de la cercanía al ciudadano y al mismo tiempo en la idea de colaboración con los mismos para la solución de los problemas derivados de la actividad policial y con ello cabe referirse no solo a la delincuencia en sí, sino al conjunto de actividades desarrolladas por la Policía Local configurando una estrategia organizativa en la que el ciudadano tiene gran relevancia²⁷⁵.

De este modo puede destacarse la completa definición de Policía Comunitaria formulada por FRIEDMANN, que entiende que “la Policía Comunitaria es una política y una estrategia destinada a lograr un control más eficaz y eficiente de la delincuencia,

²⁷⁴ “Se requiere la colaboración de los ciudadanos. Nada se conseguiría si los ciudadanos no se sintieran claramente identificados con la acción preventiva de la policía y no le concedieran todo su apoyo moral y efectivo. Sin embargo, nada se les podría exigir si los servicios policiales no dan cuenta regularmente de sus actividades y no abren el proceso de determinación de sus objetivos específicos a la participación efectiva del conjunto de los ciudadanos. De muy poco servirían las actividades preventivas de la policía, si no se tuviera muy en cuenta este aspecto prioritario”. (Curbet, Jaume. «La policía y la prevención de la criminalidad». En *Policía y sociedad democrática*, coord. José María Rico. Madrid: Alianza Editorial, 1983, p. 135).

²⁷⁵ En este sentido “la función policial debe estar imbuida de una gestión estratégica. Esta nos va a permitir diseñar, elaborar proyectos de actuación sobre la base de la información recogida, analizada, contrastada, con la finalidad todo ello, de situarnos en un horizonte de diferentes escenarios con la suficiente antelación a que alguno de ellos pueda devenir en una realidad y deje de ser una hipótesis. Hemos estado acostumbrados, como consecuencia de ciertas mentalidades basadas en principios caducos, a actuar sobre la base de lo que sucede, siendo incapaces de plantearnos, ni escenarios diferentes a los por nosotros conocidos ni soluciones imaginativas a las hasta ahora puestas en funcionamiento para dar respuesta a los problemas que se nos iban planteando. Basando así, de forma equivocada, el estudio de nuestras organizaciones en simples indicadores estadísticos que solo nos dicen una parte pero no todo lo que nos interesa saber” (Gil Márquez, Tomás. «Gestión estratégica y calidad en la policía». [http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3584]. Marzo de 2007. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

reducir el miedo al delito, mejorar la calidad de vida, mejorar los servicios de la policía y la legitimidad policial, a través de una alianza proactiva con la comunidad que busca cambiar las condiciones que causan la delincuencia. Esto supone una mayor rendición de cuentas de la policía, una mayor participación pública en la toma de decisiones y una mayor preocupación por los derechos y libertades civiles²⁷⁶.

El concepto de Policía de Proximidad deriva de la evolución de la propia sociedad que reclama nuevos sistemas de organización policial acordes a los cambios sociales y políticos, sobre todo en atención a la democratización de los cuerpos de seguridad y una redirección de su actuación no solo hacia la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos sino también promoviendo una participación proactiva de aquellos. Asimismo implicará, además de la participación ciudadana, la interacción de la policía con otros actores sociales como asociaciones vecinales, trabajadores sociales o movimientos juveniles con el objeto de que a través de la información obtenida se logre el objetivo buscado que es a la postre la reducción de la criminalidad.

Dos serían los elementos fundamentales que caracterizan a este tipo de policía o de hacer policía y son:

1.- Un modelo de trabajo policial identificado por la participación ciudadana en general en las zonas en que se desarrolla, coadyuvando con la policía en la actividad criminal y también en la política de prevención como sistema de resolución de futuros conflictos y evitación del miedo a la inseguridad²⁷⁷.

²⁷⁶ A los efectos de comparar las definiciones de diversos autores resulta interesante la recopilación realizada en la obra de Manuel Rodríguez Herrera, «*La Policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios*», en *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, 15-64, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

²⁷⁷ «Esta proximidad permitirá asimismo la sensibilización del público al papel que debe jugar en la aplicación de las leyes, incitándole a intervenir más activamente en la prevención del delito y a colaborar con la policía gracias al apoyo moral necesario para la ejecución de las funciones de esta institución. Si los ciudadanos fuesen conscientes de las actividades criminales efectuadas en su barrio y de su responsabilidad social frente al fenómeno de la delincuencia, no se cometerían ciertos delitos y numerosos delincuentes podrían ser detenidos

2.- Un doble nivel de actuación: por un lado, la estrecha vinculación del binomio policía-ciudadano como método de resolución de conflictos y, por otro lado, la actividad propiamente policial a través de las unidades cuya función primordial sea la seguridad ciudadana.

El sistema de Policía Comunitaria más que un modelo es una filosofía que sustituye al modelo tradicional que centraba la labor policial en la represión del crimen y la focaliza en la resolución de problemas antes de que estos se agraven y lleguen a convertirse en actos delictivos. Entiende SALAS que “se pone énfasis en la actividad policial de tipo preventivo enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad; supone los esfuerzos por movilizar a la comunidad para emprender acciones preventivas; y se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas²⁷⁸”.

Analizado el carácter de la Policía de Proximidad se debe destacar que la recepción de esta noción en nuestro país, a pesar de los movimientos realizados en este sentido (básicamente en el ámbito local, dicho sea de paso), no está desarrollado al mismo nivel que otros países de nuestro entorno como el Reino Unido donde existe un gran progreso en la materia. Este fenómeno es relativamente reciente en España y fue en la década de los ochenta cuando desde el ámbito anglosajón se adoptó el concepto de “*community policing*”, traduciéndose como Policía Comunitaria y adaptando esta institución anglosajona a la realidad social de nuestra policía y de

con mayor facilidad”. (Vignola, Henri-Paul. «La administración de los servicios de policía». En *Policía y sociedad democrática*, coord. José María Rico, 145-165. Madrid: Alianza Editorial, 1983, p. 164).

²⁷⁸ Salas, Luis. «La Policía comunitaria y su evaluación». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 70-71.

nuestro país que en aquellos tiempos llevaba a cabo un proceso de democratización derivado de la aprobación de la Constitución.

La idea fue adaptada a nuestro modelo social y policial a través de la figura del Policía de Barrio, más adecuada a la realidad española y concibiéndolo como el policía integrado en la comunidad, conocedor de los problemas del barrio en que desempeña sus funciones y en contacto directo con el ciudadano con quien interactúa en el ejercicio de las actuaciones derivadas de su cargo. En este sentido manifiesta RODRIGUEZ HERRERA que “se importó el concepto de Policía de Barrio, concepción más adecuada a la idiosincrasia y estructura territorial de alguna de las localidades españolas que iniciaban la reorganización de sus estructuras en busca de un acercamiento a los ciudadanos y un abandono progresivo de las estrategias centralizadas y puramente reactivas²⁷⁹”.

Esta Policía de Barrio se caracterizaba por una actitud proactiva en lugar de la clásica actuación reactiva a la criminalidad, por una cercanía a la sociedad y una actuación dirigida a la resolución de los conflictos derivados de la convivencia ciudadana destacándose como nota fundamental que fueron las Policías Locales, como en la actualidad, las que incidieron más en este tipo de quehacer policial.

Sera ya en los noventa cuando empieza a utilizarse de una manera más habitual la noción de Policía de Proximidad que bascula la importancia de su modelo desde el elemento territorial que caracterizaba al Policía de Barrio hacia la idea de estrategia global en la gestión de la seguridad pública mediante un acercamiento, si cabe todavía más, a la población y una participación de la misma en relación a la labor policial y la resolución de conflictos.

²⁷⁹ Rodríguez Herrera, Manuel. «La Policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 32.

b) El Policía de Barrio: función propia de la Policía Local. Fundamento y caracteres.

Al igual que cuando se trató el tema de la distinción entre las nociones de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública se detalló la íntima relación entre los conceptos citados pero también la existencia de una serie de elementos que las diferencian, en el ámbito de la Policía de Barrio o de Proximidad pueden surgir dudas acerca de algunos términos que suelen utilizarse de manera indistinta pero que al menos en puridad cabe diferenciarlos en cuanto a las notas propias de cada uno que los sustantivan respecto los demás.

Policía Comunitaria, Policía de Proximidad o Policía de Barrio son conceptos que a pesar de tener connotaciones y matices que los hacen diferentes, en España han sido y son utilizados en muchas ocasiones como sinónimos. A través de ellos se hace referencia según CANO DE LA VEGA a “una óptica proactiva en la prestación del servicio policial que pone el acento en la prevención de la delincuencia y en la cercanía a la comunidad y que va mucho más allá de la respuesta burocrática y tradicional de la policía a la criminalidad”²⁸⁰.

En primer lugar, al tratar la cercanía de la Policía Local para con el ciudadano se debe delimitar la denominada seguridad cotidiana frente al concepto o actividad tradicional de lucha contra la criminalidad de los cuerpos policiales. Esta seguridad cotidiana supone un acercamiento al ciudadano que al mismo tiempo sirve para orientar la actividad policial a la solución de problemas habituales o frecuentes desde

²⁸⁰Cano de la Vega, José Francisco. «La experiencia de Policía de Proximidad en España». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 127.

una perspectiva comunitaria y territorializada que en todo caso tendrá en cuenta al ciudadano por y para resolver los problemas.

Opina CARQUE VERA que se trata de “una acción policial orientada a la resolución de problemas que se basa en una concepción integral que articula progresivamente el diagnóstico de la situación problemática, el análisis estratégico, que permite determinar la solución más adecuada para modificarla, y, finalmente, la evaluación de los resultados e impacto de la intervención. Es un enfoque holístico más que una simple reacción a la criminalidad e inseguridad”²⁸¹.

La idea originaria de este acercamiento de la policía a la sociedad como causa y solución de sus actuaciones se articuló con la noción de Policía de Barrio, visto no como tal policía, que por otra parte lo es, sino como un ciudadano uniformado que actúa con plena confianza de los vecinos pues no representa el instrumento ejecutor del poder sino la manifestación del poder ciudadano.

Esta idea embrionaria de la Policía de Proximidad implica un modelo de Policía de Barrio o guardia de barrio cuyas principales características son, según MARTÍN FERNÁNDEZ:

- “La asunción de ciertos niveles descentralizados de responsabilidad.
- La importancia del orden social por encima de la interpretación al pie de la letra de la ley.
- El servicio al ciudadano como principio objetivo.
- La imprescindible aceptación del servicio por la población.
- La gran importancia de las relaciones intercomunitarias.

²⁸¹ Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 179.

- Los elevados niveles de rechazo de todo acto de corrupción por pequeño que sea"²⁸².

Esta conceptualización de la policía parte de la idea de configurar este cuerpo funcional como parte de la colectividad, como un elemento integrado de la sociedad concreta en que desempeña sus actuaciones no pudiendo conformarse como un elemento aislado del resto del colectivo poblacional en que se encuentra. Esta idea es totalmente opuesta a la ordenación preconstitucional donde se concebía a la misma como un elemento o instrumento al servicio del poder para el control de la colectividad, y es precisamente por este motivo, por el que sí se podría hablar en este caso de una estructura policial aislada de la sociedad en que actúa y cerrada en sí misma.

Esta articulación social de la policía con motivo de la idea de integración en la colectividad en la que desarrolla sus funciones, es la que justifica que el Policía de Barrio sea la unidad básica a través de la cual el modelo o estructura policial asume ese compromiso de integración, donde este agente no es más que una pieza del conjunto social.

Para que esta idea de integración social sea efectiva es necesario que exista un equipo suficiente que se encuentre en condiciones operativas para el desempeño de su labor dando lugar a equipos de barrio de carácter permanente para la gestión cotidiana de los problemas en la medida en que las unidades de escaso tamaño o medios no resultarían operativas.

Cabe destacar que para realizar esta función de manera adecuada es necesario que no se produzca un solapamiento de cuerpos policiales dado que la duplicidad de agentes o cuerpos no dará lugar a un mayor servicio y acercamiento al

²⁸² Martín Fernández, Manuel. *La profesión de Policía*, cit., p. 182.

ciudadano sino todo lo contrario pues dará lugar a multiplicidad de agentes prestando un mismo servicio y por tanto menor grado de integración en el colectivo social.

En este sentido opina MARTÍN FERNÁNDEZ que “la necesaria integración social solo puede conseguirse con la permanencia del policía en la misma localidad, y su dependencia de los órganos más directamente afectados por la situación de cada municipio, es decir, los Ayuntamientos. Esta situación, así como el reconocimiento constitucional de tres niveles de policía (local, autonómico y central) obliga a plantear el tema desde el reconocimiento de esa realidad. El policía de base ha de depender de la Administración Local y ser el único cuerpo policial con competencias en ese territorio”²⁸³.

En definitiva, la noción de proximidad que se predica de la Policía Local y de sus miembros como aquellas Fuerzas de Seguridad más cercanas al ciudadano con el que se crea un vínculo de conexión especial que facilita el cumplimiento de sus funciones y la colaboración ciudadana para la solución de conflictos y la labor preventiva no es predictable al mismo nivel para los demás cuerpos policiales de carácter estatal o autonómico²⁸⁴.

Partiendo siempre de que la Policía Local es en todo caso un cuerpo policial con las funciones propias que le correspondan, la especialidad de la Policía de Barrio

²⁸³ Ibid, p. 184-185.

²⁸⁴ Cabe decir sin temor a errar que “única y exclusivamente en las Policías Locales tiene cabida el proyecto de la Policía de Barrio. Las policías de los ayuntamientos asumen un amplio abanico de competencias que da perfecta respuesta a la demanda ciudadana. Es en el ámbito local, el municipio, continente arquetípico de los barrios donde a diario los ciudadanos piden soluciones urgentes y eficaces en problemas de tráfico, infracciones a ordenanzas municipales, medio ambiente, ruidos, mendicidad, venta ambulante... Agentes de la autoridad que comprueban *in situ* la concesión de licencias y autorizaciones, verificando que no se producen perjuicios ni daños a terceros o disponen de medidas correctoras adecuadas en obras y actividades. Colaborando en el mantenimiento de la seguridad ciudadana y participando también en funciones de Policía Judicial. Además de lograr con prontitud el contacto directo con otros servicios municipales conociendo bien los departamentos como bomberos, urgencias médicas, limpiezas, mobiliario urbano, etc.” (Rodríguez Velasco, José Luís. «*La Policía de Barrio del siglo XXI*», patrulleros.com. s.f. [En <http://www.patrulleros.com/articulos/61-policiales13/4646-la-policia-de-barrio-del-siglo-xxi>] (último acceso: 10 de junio de 2015).

dentro de este cuerpo policial se caracterizará por un mayor acercamiento al ciudadano del que puede tener la patrulla ordinaria. De esta manera la Policía de Barrio se establece como un grupo humano de agentes que funciona bajo dos premisas fundamentales, por un lado la plena integración en la comunidad y por otro la implicación del agente en la prestación de su trabajo.

En todo caso debe entenderse, como se ha destacado, que la Policía de Barrio se integra dentro de un determinado cuerpo de Policía, con todas las funciones que ello implica, por lo que evidentemente, toda esa labor precisa del soporte de otras unidades que faciliten y desarrolleen lo que este policía efectúa como pueda ser la actividad de seguridad pública que conlleve la tarea que desarrolle.

La Policía de Barrio debe ser la responsable de la detección de los problemas a través de su integración en la sociedad debiendo proponer alternativas para todo aquello que dentro de sus competencias afecte a la calidad de vida de los habitantes de la zona asignada. Para ello lo primordial es la motivación del agente ya que su labor no es alcanzar cifras estadísticas que permitan cuantificar su trabajo y plasmarlo en gráficos ya que su presencia no va referida a número de detenciones o multas impuestas sino más bien a menor índice delincuencial, mayor seguridad en las vías públicas o en general una mayor sensación de seguridad por parte de los ciudadanos.

La Policía de Barrio está basada en una filosofía eminentemente preventiva y, por tanto, prima en ella el trato directo con los vecinos, el auxilio, la ayuda directa, la integración en el seno de la vecindad donde va a desarrollar su labor y esa labor se centra básicamente en la prevención y en el seguimiento de todos los problemas que afecten a la comunidad vecinal en que actúe²⁸⁵.

²⁸⁵ Con la implantación de la Policía de Barrio lo que se pretende es poner en marcha un nuevo modelo de servicio policial orientado a lograr un progresivo acercamiento a los ciudadanos, para conocer directamente sus problemas en materia de seguridad y procurándoles una solución más rápida y eficaz. Es decir, se trata de cambiar el planteamiento de buscar no únicamente la respuesta, sino más bien la anticipación y la satisfacción

Son varias las funciones que ejerce el Policía de Barrio y obviamente tendrá todas las funciones propias de la Policía Local pero hará un mayor hincapié en todas aquellas actividades que promuevan los objetivos que se han estado citando. De este modo las funciones a desempeñar se pueden sintetizar y clasificar de modo global en las siguientes:

- 1) Función policial preventiva.
- 2) Función policial asistencial.
- 3) Función policial represiva o coercitiva.

En las distintas policías del marco comparado europeo, sobre todo en aquellos países donde la institución está más desarrollada como es el caso británico, está conceptuada como función principal la preventiva, ya que un buen ejercicio de esta actividad evita la posterior actividad represiva de la policía. En definitiva lo que se busca es primar una intervención previa a la actuación delictiva para evitar que la misma se llegue a producir y ello mediante una integración de la policía con el ciudadano.

La función policial preventiva es aquella a la que se le debe dotar de una mayor importancia puesto que lo que se prima es actuar de manera vigilante para evitar la posible acción delictiva a través de una serie de medidas dirigidas a evitar la victimización del ciudadano y consecuentemente la aparición de la delincuencia. Este importante papel de prevención tiene lugar a través de múltiples medidas tales como la intensificación de las patrullas a pie de la policía, destinar de forma permanente a

de las pretensiones ciudadanas. La Policía de Barrio está basada en una filosofía eminentemente preventiva, y prima en ella el trato directo con los vecinos, el auxilio, la ayuda personal, la búsqueda de soluciones a los problemas inmediatos, así como la integración en el seno de la vecindad donde va a desarrollar su labor. Se trata, en síntesis, de realizar la patrulla de una forma diferente, en la que el policía a pie realiza siempre su labor en un área determinada de la que se responsabiliza, tratando de ser un vecino más. Desde esta perspectiva es importante destacar en que va a consistir la función policial de los policías que se integran en las Unidades de Policía de Barrio. La finalidad de esta función policial es la de cooperar al funcionamiento de la sociedad, y contribuir al bienestar y calidad de vida de los ciudadanos, mediante su protección individual y colectiva, en el ejercicio de sus derechos y libertades frente a cualquier tipo de ataque o peligro.

las mismas unidades a la vigilancia de un barrio o visitando y asesorando a los vecinos sobre las medidas de seguridad a adoptar por ellos mismos.

En segundo lugar y de gran relevancia en la actuación del Policía de Barrio es la función asistencial, la cual desde la aprobación de la Constitución ha venido a sustituir en gran medida a la pura función represiva de las fuerzas policiales como aparato al servicio del poder para pasar a estar al servicio del ciudadano en el disfrute de sus derechos. Así podemos hablar de servicios de ayuda, asistencia o auxilio los cuales son muy numerosos²⁸⁶.

En este sentido la asistencia al ciudadano no solo se basa en una obligación legal derivada de su obligación profesional sino que se refuerza por el contacto próximo con el ciudadano y la posesión de los medios necesarios para ello de modo que el objetivo final de esta función asistencial será a la postre priorizar su carácter asistencial frente al clásico carácter represivo.

En última instancia tampoco debemos olvidar la función represiva o coercitiva que se establece como *ultima ratio* ante la vulneración del orden social derivada de la comisión de una infracción, siempre y en todo caso sometiéndose a los principios generales de actuación de toda fuerza policial puesto que no debe olvidarse que el Policía de Barrio es efectivamente policía a todos los efectos.

Esta última función debe ser ejercitada con carácter restrictivo y siempre de manera proporcionada a las circunstancias concretas, puesto que en caso contrario, y sin perjuicio de las sanciones que se podrían derivar, la población suele mostrarse

²⁸⁶ Esta función es propia de todo cuerpo de seguridad en atención al contenido de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en concreto su artículo 5.2 donde se relacionan los principios básicos de actuación y de forma específica en sus relaciones con la comunidad. El apartado b) establece que en sus relaciones con los ciudadanos procurarán protegerles y auxiliarles, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. El apartado c) establece que deberán actuar con decisión y sin demora, cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable. No obstante, como hemos destacado y aunque estas funciones se configuran como propias de toda policía, en el caso de la Policía de Barrio esta obligación se acentúa aún más pues estructura la esencia misma de la actividad de las Unidades de Barrio.

muy sensible ante las acciones coercitivas y puede dar lugar a una erosión de la imagen de los funcionarios policiales.

La institución objeto de estudio presenta innumerables ventajas como, por ejemplo y sin ánimo de ser excluyente o taxativo, la presencia permanente y habitual que proyecta tranquilidad o el contacto frecuente con el ciudadano lo que por otro lado propicia la participación del mismo en la actividad policial y supone una fuente de información de la colectividad ciudadana hacia el policía para un adecuado desempeño de su función.

No obstante las políticas de Policía de Proximidad tienen un trasfondo mayor que la simple permanencia y contacto con el ciudadano puesto que en el fondo se trata de prevención, de actuar por contraposición a las clásicas funciones reactivas de la policía para intervenir de manera proactiva, es decir, es una política de seguridad integrada por un conjunto de acciones tendentes a reducir la criminalidad y las incivilidades a través de la intervención sobre las causas de la misma y del entorno en general y para el cumplimiento de esta función ningún cuerpo de seguridad como la Policía Local por razones de cercanía y contacto directo con el ciudadano.

c) **El Plan de Policía 2000. Un proyecto de Policía de Barrio en el ámbito estatal**

Partiendo de la idoneidad de la Policía Local como el cuerpo adecuado para actuar con el carácter de proximidad del que estamos predicando, se debe destacar, y ello aún a pesar de su fracaso, el “Plan de Policía 2000” aplicado en el Cuerpo de Policía Nacional por el Ministerio del Interior. Este plan era deudor de la filosofía de la Policía de Proximidad e introdujo novedades muy importantes en la gestión policial de

un cuerpo de carácter estatal como era la Policía Nacional puesto que tradicionalmente habían sido los cuerpos de Policía Local los que habían ejercido las actuaciones relativas a la Policía de Barrio²⁸⁷.

Con carácter previo a la elaboración de este plan de integración y desarrollo de la Policía de Barrio en la Policía Nacional se vivieron en España diferentes actuaciones que verdaderamente no tuvieron éxito, posiblemente por el recelo mutuo entre los cuerpos policiales salidos del periodo franquista y el colectivo social desconfiado frente a esta policía que tradicionalmente había actuado en defensa del concepto tradicional de orden público.

Ya aprobada la Constitución, a lo largo de la década de los ochenta, se llevaron a cabo ciertas medidas más identificables con el concepto de Policía de Barrio que con el de Policía de Proximidad y que se basaban en el establecimiento de patrullas zonales con misiones preventivas y de seguridad. A finales de los ochenta se trataron de establecer fundamentalmente para las patrullas no motorizadas criterios de actuación de Policía de Barrio basados en la función preventiva y la asignación permanente a un mismo territorio.

Sera a mediados de los noventa con el llamado Plan de Libertad y Seguridad²⁸⁸ de finales de 1994 y la creación del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana²⁸⁹ en

²⁸⁷ En 1999 se puso en marcha el proyecto Policía 2000 con los objetivos de reducir la delincuencia y dar una mejor atención al ciudadano. El nuevo plan policial arrancó en principio en seis ciudades -Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga y Alicante- y ponía especial interés en combatir los delitos que provocaban mayor alarma social, y por tanto tenía como objetivo, en gran medida, eliminar el sentimiento de inseguridad derivado de los mismos.

²⁸⁸ Sobre el Plan de Seguridad y Libertad Ciudadana cabe destacar que "se diseñó y presentó en 1994 una política gubernamental de seguridad cuya novedad se advierte en su título "Plan de Seguridad y Libertad Ciudadana", cuyos frutos prácticos fueron sobre todo situar plenamente en el debate público la necesaria combinación de seguridad, libertad y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los municipios, tanto de la acción policial como la de política social. (Arroyo Zapatero, Luis. «Criminalidad y contexto urbano en España». En *Universitas Vitae. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*, editado por Fernando Pérez Álvarez. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2007, p. 57).

²⁸⁹ Asimismo en 1995, a través de una instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad, se creó el Consejo Nacional de Seguridad ciudadana, que reúne a las instituciones con competencias en materia de seguridad y a

1995 cuando se estrena un proyecto en 11 grandes ciudades cuyo objeto era desarrollar no tan solo una Policía de Proximidad sino también contar con la participación ciudadana y con sus necesidades e inquietudes.

La idea consistía, según RECASENS, “en organizar un modelo de policía que tuviera como finalidad inmediata la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia a través de la idea esencial del servicio al ciudadano como condición material para la eficacia de su libertad. Con la intención de favorecer la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación de las políticas de seguridad y de profundizar la cooperación de los cuerpos de policía con los ciudadanos, el mes de abril de 1995 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana”²⁹⁰.

Iniciado en grandes urbes el programa piloto de Policía de Proximidad, se puso en marcha un plan más ambicioso, de modo que en 1999 se inicia el “Plan Policía 2000” como proyecto culmen en nuestro país de la Policía de Proximidad en los cuerpos estatales. Este plan se basaba en aspectos como la descentralización de la responsabilidad de los niveles delictivos en las comisarías o un sistema informático complejo que facilite la gestión; igualmente se basaba en el concepto de ciudadano como cliente, en la línea clásica del concepto de Policía de Proximidad.

A pesar de su fracaso en términos históricos, manifiesta CANO DE LA VEGA que “es necesario recordar que el desarrollo del “Plan de Policía 2000” supuso un punto de inflexión en la experiencia española. Este plan, además de la filosofía de

diversos representantes de la sociedad civil, para cumplir fundamentalmente tres finalidades: la primera favorecer y permitir que los ciudadanos se corresponsabilicen en la formulación y diseño de las políticas de seguridad y en su posterior seguimiento; en segundo lugar favorecer una mayor profundización en la cooperación de las FCSE con los ciudadanos y con sus movimientos asociativos y representativos; y, por último posibilitar un mayor acercamiento de la Administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma. (*Seguridad ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos. Ombudsman, Federación Iberoamericana de, Madrid: Trama Editorial, 2011, p. 255*).

²⁹⁰ Recasens i Brunet, Amadeu. «Políticas de seguridad y prevención en el Estado Español», cit., p. 167.

Policía de Proximidad, introdujo ideas muy reformistas para la gestión de la policía civil del Estado, como la dirección y programación por objetivos, un mayor control de la dirección policial, la retribución ligada al cumplimiento de objetivos y la introducción de nuevos aplicativos informáticos para la gestión de la seguridad ciudadana”²⁹¹.

En síntesis se puede destacar que la idea del Plan Policía 2000 fue sustituir los criterios policiales utilizados durante el régimen franquista, es decir, un modelo policial centralizado y de carácter reactivo, por un modelo acorde al nuevo patrón democrático instaurado tras la Constitución, en definitiva, una política policial descentralizadora y una actuación de carácter proactivo, basada en el desarrollo de la proximidad con el ciudadano, la asistencia a las víctimas, la cooperación con instituciones y vecinos y la estabilidad policial mediante la adscripción a zonas concretas.

El modelo Policía 2000 se fundamentaba, en palabras de JULIO DE ANTÓN en “la aproximación al ciudadano y a sus colectivos, al objeto de conocer las demandas y quejas, y consecuentemente tratar de satisfacerlos en el porcentaje que se establezca por el procedimiento de un plan por objetivos; en la especialidad, mediando e interviniendo en la prevención, investigación y represión de la delincuencia a efectos de su reducción cuantitativa y cualitativa; y coordinación interna entre los que en la policía se aproximan y especializan, así como con el resto de Cuerpos de Seguridad, instituciones, organismos y entidades que colaboren en la paz ciudadana”²⁹².

Tras un periodo de relativo éxito el Plan fracasó por diversos motivos que RECASENS sintetiza en “la carencia de efectivos y de preparación de los mismos en el Cuerpo Nacional de Policía, una distribución no siempre correcta de los medios materiales, la falta de instrumentos fiables de control y evaluación de los resultados

²⁹¹ Cano de la Vega, José Francisco. «La experiencia de Policía de Proximidad en España», cit., p. 127.

²⁹² De Antón, Julio. *Historia de la Policía Española*, cit., p. 36.

—de los que dependía en parte la remuneración policial— así como la falta de implicación de los sindicatos policiales”²⁹³.

Incluso algunos autores van más allá y entienden, como PÉREZ ALONSO, que “las autoridades públicas encargadas del Plan no contaron con los profesionales del sector ni con sus organizaciones representativas a la hora de configurar el modo de establecer y activar dicho Plan. La Administración invirtió en propaganda de seguridad y no en seguridad real, de modo que el Plan Policía 2000 fue realmente una gran campaña de marketing pero un fracaso en la lucha contra la delincuencia”²⁹⁴.

Son muchas las opiniones encontradas acerca de cuáles fueron los motivos que dieron al traste con un plan tan ambicioso de implantación en nuestro país de la Policía de Proximidad y sin perjuicio de que fueran varios los condicionantes que provocaron dicho fracaso no puede dejar de hacerse referencia al ámbito natural de la Policía de Proximidad, esto es, las Policías Locales, el cuerpo de seguridad que verdaderamente se integra con el colectivo social como un elemento más del mismo y que es sentido como tal por el ciudadano.

Es significativa a estos efectos la opinión de CANO DE LA VEGA, el cual entiende que el fracaso de esta iniciativa se explica por las importantes deficiencias en materia de recursos humanos del Cuerpo de Policía Nacional, para reorientarse con éxito en esa dirección. En su opinión, las razones del descalabro de este proyecto van mucho más allá puesto que “en nuestro país, con un sistema público de seguridad complejo y relativamente descentralizado, el espacio de la Policía de Proximidad corresponde naturalmente a las Policías Locales y resultaba muy difícil desarrollarlo por el Estado”²⁹⁵. En este sentido corrobora esta postura RECASENS al manifestar

²⁹³ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 110.

²⁹⁴ Pérez Alonso, José. «Delincuencia: respuestas sociales y policiales». En *Inseguridad ciudadana: ¿un problema policial?*, Cuadernos de la AUGC para la formación y el debate. Valencia: Asociación Unificada de Guardias Civiles, 2002, pp. 41-42.

²⁹⁵ Cano de la Vega, José Francisco. «La experiencia de Policía de Proximidad en España», cit., p. 127.

que “cabe entender que son las Policías Locales de larga tradición en su relación con la ciudadanía quienes parecen ser las más adecuadas para llevar a cabo los programas de Policía de Proximidad o Policía de Barrio. Así, encontramos experiencias como la Policía de Barrio de Madrid desde 1981 o estrategias más desarrolladas como la del Ayuntamiento de Barcelona”.²⁹⁶

Se propuso el objetivo de cambiar radicalmente y de racionalizar la administración policial con la finalidad de mejorar el servicio al ciudadano y disminuir la sensación de inseguridad en el mismo pero no obtuvo los resultados deseados, de manera que a partir de entonces básicamente se ha venido produciendo en nuestro país una aplicación del modelo de base eminentemente local, y valga la redundancia, con la Policía Local como protagonista.

En este sentido, y confirmando a los anteriores, manifiesta RABOT que “el análisis de los desiguales resultados de Policía 2000, el proyecto más desarrollado de Policía de Proximidad en el ámbito nacional, reivindica una aplicación local de este modelo, ya que es en este ámbito, el local, donde se han logrado las experiencias más concluyentes”²⁹⁷.

Uno de los problemas fundamentales del Plan Policía 2000 y que colaboró en abocarlo al fracaso fue la visión de corte general o estatal de la Policía de Proximidad y por tanto no distinguir la prevención general de las respuestas concretas de cada territorio, población o barrio. El sistema pecó en cierta medida de ser demasiado generalista, lo que provocó la incapacidad de adaptarse a las particularidades locales, y con mayor razón al combinarlo con una aplicación de carácter nacional. Resulta curioso, pero esta misma circunstancia que lo abocó a fracasar es la que fundamenta

²⁹⁶ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 110.

²⁹⁷ Rabot, Audrey. «Implantación y evaluación del modelo de Policía de Proximidad en España: balance y perspectivas». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 14 (2014), p. 199.

que el desarrollo de la Policía de Proximidad tenga un hueco natural en la Policía Local.

En este sentido, concluye CARQUE VERA que “ha sido la normativa de modernización de los gobiernos locales, además de la doctrina, quien consideró a las Policías Locales, por su cercanía a la población y su amplio despliegue, los adecuados receptores de una Policía Comunitaria que ya se venía practicando por estas desde antiguo a través de la figura de “Policía de Barrio”, modelo de prestación existente en cualquier organigrama español de Policía Local, como parte consustancial de su propia naturaleza”.²⁹⁸

En definitiva, los resultados cosechados con este plan parecen derivarse de una Policía de Proximidad impulsada desde las altas instancias y de carácter general que no supo amoldarse a la idea de prevención local de la delincuencia ni a una relación directa entre la policía y el ciudadano.

Es aquí donde entronca directamente la relación entre los microespacios de seguridad y la Policía Local puesto que la idea del respeto de los derechos de los ciudadanos pasa actualmente por una demanda creciente de seguridad en los espacios más reducidos y aquella fuerza operativa que está en condiciones de prestarlo de modo adecuado por su íntima vinculación con estos espacios reducidos y su mayor capacidad de autonomía es la Policía Local.

Cabe concluir por tanto, que en esencia la Policía de Proximidad se caracteriza por una política policial centrada, de manera efectiva, en la división de tareas locales y la implementación de asociaciones entre la policía y el conjunto de instituciones sociales, en la labor fundamental de prevención de la delincuencia, y, es de esta

²⁹⁸ Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)», cit., p. 142.

manera, en el ámbito de las Policías Locales donde se ha producido un desarrollo efectivo de la Policía de Proximidad.

d) La Policía de Proximidad y la Policía Comunitaria: una misma idea y dos enfoques

Partiendo de esta idea de seguridad y de la actuación policial más cercana al ciudadano cabe plantease el desarrollo de los conceptos de Policía Comunitaria y de Proximidad los cuales y a nivel cotidiano suelen utilizarse de manera indistinta pero que materialmente poseen unos caracteres propios que los dotan de cierta individualidad, no sin por ello dejar de reconocer la íntima vinculación existente entre ambos.

En este sentido, la Policía Comunitaria parte de una íntima vinculación con la comunidad en la que desarrolla sus funciones como un medio de prevención de la criminalidad y eliminación de la inseguridad que la misma comunidad provoca. Y es precisamente a través de la comunidad en sus diferentes manifestaciones como pretende llevar a cabo esta actuación, promoviendo las relaciones asociativas con los diferentes elementos que integran la colectividad desde agrupaciones vecinales a movimientos políticos o sociales del más variado signo.

De esta manera la nota fundamental en la prestación de la actividad policial por parte de la Policía Comunitaria es, valga la redundancia, la visión comunitaria de los problemas y el consecuente enfoque comunitario de la solución de los mismos. En relación a esta cuestión manifiesta GIL MÁRQUEZ que “la participación ciudadana ofrece a los ciudadanos la posibilidad de establecer unas relaciones directas con los responsables de llevar a término las políticas de seguridad. [...] La participación opera

en un doble sentido por un lado supone la posibilidad de que los ciudadanos sepan que hace la policía y por otra ofrece a ésta la posibilidad de explicar qué hace y qué hará, en definitiva crea un marco adecuado para trabajar”²⁹⁹.

Partiendo de la concepción de la Policía Comunitaria y descendiendo en el criterio de especialidad, la Policía de Proximidad se basa en el concepto de Policía Comunitaria pero priorizando el elemento territorial y vecinal, produciendo, si cabe, un mayor nexo de unión con la colectividad social sobre la que se actúa y sobre la que se busca solucionar los problemas que sufra.

Sobre esta diferenciación entiende CARQUE VERA que “con estrategias de trabajo y organización similares a las de la Policía Comunitaria, este modelo de policía se sustenta fundamentalmente en la idea de una asociación estable entre la policía y la colectividad para gestionar la seguridad y el orden público. La policía denominada de proximidad adhiere a los principios de la acción policial comunitaria la visión local del *ilotage* de la responsabilidad geográfica, de la descentralización y de la territorialización de la actividad policial”³⁰⁰.

¿Cuál será por tanto la diferencia entre ambos conceptos policiales? La diferencia esencial entre los dos modelos se basa en el receptor de la actuación, puesto que el concepto de proximidad tiene un ámbito caracterizado por la especialidad, de esta manera mientras que cuando hablamos de Policía Comunitaria nos referimos a la ciudadanía a nivel general, al hablar de Policía de Proximidad descendemos al nivel personal, a una relación directa con los vecinos que integran la comunidad en que se desarrolla la actividad.

²⁹⁹ Tomás Gil Márquez. «Nuevos retos de la seguridad». [\[http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3959\]](http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3959). Diciembre de 2007. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

³⁰⁰ Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)», cit., p. 182.

Por tanto, mientras que la Policía Comunitaria se desarrolla a un nivel territorial amplio, sea estatal o provincial, la actuación de la Policía de Proximidad lo será a un nivel mucho más cercano al ciudadano, a un nivel local o municipal, de ahí que en este ámbito como en ningún otro se puede destacar la importancia de la Policía Local frente a los cuerpos estatales que pese a estar desplegados en todo el territorio español y la falta de cercanía con el ciudadano les impide desarrollar estas políticas de proximidad, como así no ocurre con los cuerpos de Policía Local de los diferentes municipios con un contacto y trato diario con el ciudadano que no se puede predicar al mismo nivel de los anteriores cuerpos de seguridad citados.

Por tanto la actuación a nivel de Policía Comunitaria implicará a las autoridades y cuerpos policiales de un ámbito territorial cuanto menos regional, puesto que este es su enfoque y las políticas de Policía de Proximidad se corresponden con una policía más cercana al ciudadano con capacidad de actuación permanente en los diferentes barrios o distritos de la ciudad en que se actúe.

Una policía basada en los principios de la Policía Comunitaria presenta innumerables ventajas. El problema en el que se espera que intervenga viene definido por la propia sociedad en la que presta sus servicios profesionales el mismo. Esta participación social debe garantizar también el adecuado control de la manera en que se realiza la actividad policial. La descentralización de las organizaciones policiales, la implicación en el territorio, las patrullas a pie, los medios técnicos adecuados, o la formación son instrumentos básicos que afectan a la seguridad ciudadana y a la calidad de vida de la población. Es, en suma, un nuevo estilo de hacer policía.

Para favorecer esta forma de actuar de la Policía Local es necesario un cambio de mentalidad dentro de las organizaciones policiales, incorporando una formación orientada a sensibilizar a los agentes sobre su dimensión social y adquiriendo nuevas habilidades necesarias para su quehacer diario como la negociación, comunicación, mediación, resolución no violenta de incidentes, gestión de reuniones y otras más que han de permitir acercar a los agentes herramientas que les permitan analizar los

problemas y tomar decisiones e iniciativas teniendo en cuenta el carácter polivalente que tiene, cada vez más, la profesión policial.

En este sentido es necesario un cambio en la concepción del trabajo policial en muchos agentes, dado que tal y como afirma TORRENTE ROBLES, “muchos policías creen que el trabajo policial “real” consiste en aplicar la ley y frenar la delincuencia. Los otros trabajos son vistos a menudo como secundarios, sin apreciar del todo su importancia como factor de prevención de posibles situaciones de delincuencia”³⁰¹.

En definitiva, basándose en un mismo enfoque, esto es, un análisis de la realidad local, unido a la planificación estratégica de servicios mediante una relación directa con los vecinos, la nota diferenciadora entre ambos conceptos se basa en que mientras la política de Policía Comunitaria corresponde a las autoridades y a los cuerpos policiales generales, de un ámbito territorial cuanto menos regional, las políticas de Policía de Proximidad le corresponden a los cuerpos de policía de primera línea con capacidad de despliegue permanente en distritos o barriadas³⁰².

e) La “tolerancia cero” o “teoría de las ventanas rotas”

³⁰¹ Torrente Robles, Diego. «Prevención del delito y futuro de la policía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 85, 1999, p. 86.

³⁰² Para una mayor profundidad en el tema tanto de Policía de Proximidad como de Policía Comunitaria resulta muy ilustrativo el manual “*Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*”, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, donde se profundiza en los aspectos más relevantes de la Policía de Proximidad.

Como se ha descrito, la teoría de la proximidad supone un enfoque policial que está dirigido básicamente hacia el empleo por parte de los cuerpos policiales de políticas de actuación de carácter proactivo en lugar de las acciones puramente reactivas que tradicionalmente se han venido realizando desde tiempos pretéritos.

La seguridad pública se traslada al ámbito local y a través de actuaciones de carácter proactivo se trata de garantizar espacios urbanos presididos por una premisa fundamental como es la tranquila convivencia ciudadana derivada de criterios asistenciales, de resolución de conflictos, de mediación, de participación del ciudadano en las políticas policiales, etc.

Frente a estos criterios y pautas de actuación policial basadas en la proximidad con el ciudadano, se puede citar el denominado modelo de “tolerancia cero” (*“zero tolerance”*)³⁰³, basado en la “teoría de las ventanas rotas”, el cual a pesar de que comparte caracteres comunes con la denominada Policía de Proximidad, posee una notas definitorias que lo distinguen netamente con este otro modelo de policía.

Esta idea es ratificada por RECASENS cuando manifiesta que “como contrapunto al enfoque de micro-policía basado en la idea de proximidad, durante los últimos años se ha desarrollado el llamado modelo de “tolerancia cero”. Sin dejar de constituir una visión “micro” de la función policial, dicha perspectiva se sitúa en un ámbito claramente diferenciado del de la Policía Comunitaria, si bien, no forzosamente antitético”³⁰⁴.

³⁰³ La teoría de la “tolerancia cero” tiene su origen teórico en la formulación de la “teoría de las ventanas rotas” realizada por el politólogo James Q. Wilson y el criminólogo George L. Kelling en 1982 a raíz de un artículo publicado en *“The Atlantic Monthly”* de Boston en marzo de 1982. Las conclusiones de Wilson y Kelling son que “la observación del desorden genera desorden, hace percibir al sujeto que no hay reglas o que no se aplican, relajando las barreras psicológicas que nos alejan de la comisión de actos antisociales, en consecuencia, actuemos con dureza contra lo leve para evitar lo grave”. Su artículo ha tenido una influencia notable en la discusión tanto de las causas de la delincuencia y la inseguridad como de las políticas necesarias para su prevención y represión.

³⁰⁴ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 106.

El modelo de “tolerancia cero” tiene su origen en la aplicación práctica y desarrollo de la citada “teoría de las ventanas rotas” (“*broken windows theory*”) que, usando la analogía de un edificio para identificar al ente social, entiende que “si la primera ventana rota de un edificio no es reparada, la gente que gusta de romper ventanas dará por sentado que nadie se ocupa del edificio y se romperán más ventanas. El resultado final será que pronto el edificio quedara sin ventanas”³⁰⁵.

De manera esquemática PÉREZ GARCÍA resume su contenido partiendo de que “pequeños desperfectos o alteraciones del orden como ventanas o farolas rotas, vehículos abandonados, contaminación acústica y degradación visual crean una sensación de falta de control que genera una espiral que tiende hacia el desorden y, posteriormente, hacia el quebrantamiento de la norma. Para lograr una intervención eficaz contra el incivismo y la delincuencia hay que comenzar desde la base y, por tanto, combatir todas estas pequeñas infracciones que fomentan la sensación de inseguridad”³⁰⁶.

La “teoría de la tolerancia cero” supuso una política policial basada en la construcción de las “ventanas rotas” donde la consecuencia final de no atajar estas pequeñas alteraciones del orden o actos incívicos será un aumento significativo de la delincuencia a través de la inseguridad que genera el desorden y tuvo una trascendencia relativa en la década de los noventa siendo llevada a la práctica en la ciudad de Nueva York desde donde se extendió por Norteamérica y con menor énfasis

³⁰⁵ La “teoría de las ventanas rotas” se articula sobre la idea de que para prevenir el vandalismo, la solución es arreglar los problemas cuando aún son pequeños. Repara las ventanas rotas en un período corto, digamos un día o una semana, y la tendencia es que será menos probable que los vándalos rompan más ventanas o hagan más daños. Limpia las aceras todos los días, y la tendencia será que la basura no se acumule (o que la basura acumulada sea mucho menor). De esta manera se evitará el vandalismo y por ende la primera delincuencia será prevenida. En definitiva lo que viene a decir es que el desorden social o signos de desorden físicos tales como acumulación de basuras, vehículos abandonados, pintadas y grafitis crean una sensación de abandono y de inseguridad que, a su vez, provoca una disminución de los controles informales en la calle y, en última instancia, puede verse traducido en un aumento de la delincuencia. (Vidales Rodríguez Caty. «Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, p. 114).

³⁰⁶ Pérez García, Manuel Luis. «*Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y Policía*», cit., p. 49.

en Europa o América Latina basando su éxito en los datos estadísticos de criminalidad pues ataja la misma de raíz, no permitiendo manifestaciones delictivas que conlleven inseguridad.

La gran aplicación de este sistema de “tolerancia cero” tuvo su mayor virtualidad como se ha destacado en la ciudad de Nueva York donde se aplicó esta tolerancia cero al crimen, y permitía a través del “*Compstat*” la asignación de recursos y personal para responder a las manifestaciones de criminalidad en diversas zonas de la ciudad³⁰⁷. La “tolerancia cero” justificaba dentro del marco legal, cualquier acción represiva contra la delincuencia especialmente en aquellas unidades operativas que actuaban en barrios marginales. Cualquier sospechoso era parado, cacheado e identificado solo por la simple sospecha de los agentes.

Esta actuación policial que en principio obtuvo resultados más que alentadores en materia de reducción de la criminalidad fue desechada en la medida en que una acción represiva generalizada de esta entidad no puede mantenerse de forma eterna, naciendo por tanto con fecha de caducidad.

La aplicación del modelo de tolerancia cero al crimen, combinado con la asignación de recursos y personal a zonas de brotes criminales resultó en la aplicación una política de policía represiva. El número de casos de abusos y violencia policial aumentó considerablemente y tuvo un efecto especialmente negativo en comunidades minoritarias donde el nivel de desconfianza en la policía aumentó notablemente. Estos resultados demuestran el nivel de insatisfacción de la comunidad

³⁰⁷ El programa “*Compstat*” (*Computerized Statistics*) se estableció como un complejo sistema informático de carácter estadístico utilizado por el Cuerpo de Policía de Nueva York que permitía evaluar la actividad policial tanto a nivel individual como departamental para de este modo y mediante el análisis estadístico asignar los recursos personales y materiales allá donde fuere necesario. Su avanzado sistema informático compara y visualiza gráficamente los episodios delictivos, las circunstancias relacionadas con ellos y la actividad policial. A partir de los datos estadísticos obtenidos se organizan la gestión y estrategias policiales y a partir de ello tiene lugar un “aprendizaje organizativo” en base a las soluciones obtenidas para mejorar la organización policial y las estrategias en el futuro. (B. Silverman, Eli. «El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2002: 41-46).

así como una diferencia significativa entre la realidad delictiva y la percepción y miedo del público.

Estos resultados demuestran bajo la opinión de SALAS “la dificultad de aplicar un modelo de Policía Comunitaria orientada a la resolución de problemas al mismo tiempo que se adopta una estrategia policial represiva caracterizada en este caso por el objetivo de cero tolerancia a la criminalidad”³⁰⁸.

El resultado de la aplicación de esta teoría es que políticamente permite mostrar cifras alentadoras de reducción de criminalidad por atacar directamente cualquier manifestación que dé lugar a desordenes, delincuencia o inseguridad pero no se centra en analizar cuál es el origen o motivo que ha dado lugar a esta actuación. Al igual que la Policía de Proximidad, se basa en una aplicación de carácter local pero no se detiene en el origen del problema para darle solución de raíz sino que simplemente lo ataja, de ahí su denominación de tolerancia cero hacia la criminalidad, puesto que acaba con el problema en el momento pero no evita su futura proliferación, es decir, se trata de una visión de corto alcance que no se preocupa de erradicar la causa profunda del problema.

Siguiendo con la utilización del símil del edificio, la teoría de la “tolerancia cero” se preocupa de castigar al que rompe ventanas, pero no se interesa en conocer las causas u origen de por qué a ciertas personas les gusta romper ventanas y cuál es el motivo que le lleva a ello. En este sentido, la diferencia fundamental con la Policía de Proximidad es que en esta última no se busca directamente eliminar el signo externo de delincuencia (que también), sino analizar los motivos de la misma, para evitar que en el futuro se vuelva a producir, bien a través de programas de prevención, de reinserción, de análisis social o de integración policial en la sociedad para de esta

³⁰⁸ Salas, Luis. «La Policía comunitaria y su evaluación», cit., pp. 84-85.

manera no solo evitar que se rompa la ventana sino también evitar que en el futuro se rompan más ventanas.

La aplicación de la “tolerancia cero” puede dar lugar a graves problemas dado que en la práctica policial se actuará no solo en la erradicación de todo tipo de criminalidad sino también frente toda actitud considerada sospechosa o inadecuada, lo cual, inevitablemente, dará lugar a problemas mayores como extralimitaciones policiales o actuaciones preventivas innecesarias como registros o identificaciones arbitrarias lo cual puede fácilmente dar lugar a romper el frágil equilibrio de la relación sociedad-policía base de la teoría de la Policía de Proximidad.

No cabe dejar de reconocer que la “tolerancia cero” por su contundencia en la denominación y resultados ha cosechado relativo éxito entre la ciudadanía, la cual en ocasiones solo pretende lo que la misma predica, es decir, no sufrir los perjuicios de la delincuencia sin plantearse otros problemas. En definitiva constituye una expresión elevada de la Policía de Proximidad donde el problema radica en el exceso de celo a través del cual se pretende evitar cualquier problema derivado de una alteración de la convivencia ciudadana sin plantearse el origen raíz del mismo.

Se puede concluir el estudio de esta teoría con las palabras de RECASENS que entiende que “las teorías de la tolerancia cero constituyen una deriva de las teorías de la Policía de Proximidad, son una emanación, en clave maximalista y por exasperación, de elementos básicos de sentido común pasados por una lectura profundamente elitista y reactiva. Sus resultados beneficiosos no han sido fehacientemente probados, mientras que sus contrapartidas (incremento de la brutalidad policial, estigmatización de zonas urbanas, criminalización de sectores de población o dispersión de la delincuencia por otras zonas en lugar de controlarla mejor) aconsejan como mínimo poner estas hipótesis en cuarentena³⁰⁹.

³⁰⁹ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 108.

f) La Policía Local de Castellón. Ejemplo de desarrollo de la Policía de Proximidad.

Tanto en el ámbito nacional como en el ámbito internacional son múltiples y diversos los estudios académicos que tienen por objeto el estudio de la Policía Local como el elemento fundamental de desarrollo de la Policía de Proximidad en la sociedad pero no son abundantes los ejemplos prácticos que han tratado de implementar esta idea de manera profunda en la actuación cotidiana de la Policía Local.

En este sentido debe destacarse en nuestro país el proyecto realizado en el municipio de Castellón, dirigido al establecimiento de manera ambiciosa de la llamada Policía Comunitaria, mediante la implantación generalizada de la Policía de Proximidad a través del llamado Proyecto PROXPOL³¹⁰ que tuvo su origen en un informe presentado a las autoridades políticas cuyo largo título ya daba una idea de la ambición de la propuesta, que finalmente se ha llevado a cabo en dicho municipio.

El título de dicho informe era *“Nuevo sistema de gestión de la proximidad policial, en el Cuerpo de Policía Local de Castellón de la Plana, para la creación, a través de la encuestación ciudadana permanente, la gestión del tiempo compartida y el seguimiento periódico de servicios, de un instrumento de diagnóstico de satisfacción, sensación de seguridad y convivencia ciudadana, orientado a lograr un*

³¹⁰ La información aportada en relación al proyecto PROXPOL se basa fundamentalmente en los datos extraídos del informe presentado en las Jornadas “Nuevos retos de la Policía Comunitaria; en busca del dialogo permanente entre vecinos y Policía” organizadas por el Centro de Estudios para la Prevención y la Seguridad (CEPS), de la Universitat Jaume I de Castelló (UJI) y que se plasmó en la obra: «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, realizada por José Luis Carque Vera, Intendente General Jefe de la Policía Local de Castellón y editado en Valencia por Tirant lo Blanch en 2014.

modelo de policía comunitaria que asegure una participación vecinal continua y sistemática en la gestión policial de la convivencia y asegure un flujo de retroalimentación bidireccional fluido y permanente”.

A través del referido encabezamiento se puede observar que la intención del sistema PROXPOL era establecer una comunicación adecuada, continua y permanente del policía con el ciudadano para lograr de esta manera el cumplimiento de sus funciones junto y para la comunidad en la que presta sus servicios³¹¹.

Debe destacarse que este proyecto no pretende una inserción integral de toda la función policial en este sistema, en la medida en que el mismo se basa fundamentalmente en lograr unas cotas elevadas de convivencia ciudadana atajando y actuando sobre conductas como actos vandálicos, relaciones vecinales, disturbios callejeros, e incluso el miedo al delito, es decir, no actúa en otras esferas de la práctica policial como la seguridad ciudadana y la criminalidad. La actuación se basa en la prevención y la pedagogía como elemento básico para evitar la futura criminalidad y es en este aspecto donde resulta fundamental la Policía de Proximidad.

La idea fundamental de este servicio de proximidad se basa en la participación regular y permanente del ciudadano en la función policial y su corresponsabilidad para que de esta manera el vecino se involucre en la actividad policial y que no sea el

³¹¹ Sobre el desarrollo de la concepción de Policía de Proximidad en Castellón manifiesta CARQUE VERA que “la corresponsabilidad es para nuestro proyecto (PROXPOL) de esencial importancia, me atrevería a decir que el núcleo del modelo de proximidad policial diseñado, y lo es porque no nos basta consultar al vecino, éste debe implicarse, ser un actor de la seguridad de su barrio tan protagonista como la propia policía. Es lo que nosotros llamamos “entrar en la cocina policial”, el esfuerzo de la proximidad es ciertamente bidireccional, nosotros empatizamos con su problemática pero de nada serviría si las demandas fueran, por parte del receptor, desorbitas y/o egocentristas, no podemos plantear una solución para ese barrio que implique las fuerzas de toda la ciudad, se podrá denunciar falta de medios e intentar mejoras futuras, pero pedir lo imposible es abocar el proyecto al fracaso, además de la insolidaridad demostrada con otros sectores de la ciudad. Entrar en la cocina policial es colaborar a preparar el plato con los ingredientes disponibles, otra cosa deja de ser proximidad”. (Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)», cit., p. 192).

policía solamente aquel sobre el que recae la seguridad ciudadana y una adecuada convivencia. A través de este proyecto se trata de trascender el clásico concepto de Policía de Barrio, donde uno o varios agentes patrullan a pie de manera continuada determinadas zonas de la población logrando un mayor acercamiento con el ciudadano. Con el proyecto se pretende dar un paso más en las políticas de integración y pacífica convivencia y ello a través de una interacción continua y permanente del cuerpo de policía con la sociedad en la que presta su actividad.

Los elementos fundamentales en torno a los cuales gira el proyecto PROXPOL en la ciudad de Castellón son:

- Los sujetos intervenientes:
 - o Sujeto destinatario, los vecinos.
 - Escenario institucional.
 - Grupos de interés.
 - Elemento anónimo.
 - o El sujeto activo: la policía.
- El objeto.
- El entorno.
- Las herramientas:
 - o Encuesta Vecinal Permanente y Mapa de Sensaciones
 - o Planificación del Tiempo: la agenda policial compartida.
 - o Tratamiento de los recursos
- Los resultados

Procede por tanto analizar estos diferentes elementos para poder comprender cómo se articula este sistema de Policía de Proximidad pionero y entender la razón por la que la Policía Local y no otros cuerpos policiales pueden dar una efectividad

real al mismo (básicamente por la nota de proximidad plenamente predicable de los cuerpos municipales y no de los demás)³¹².

El primer objetivo planteado de manera previa al establecimiento de este sistema fue tratar de determinar si realmente lo que la policía realiza y la manera en que lo realiza concuerda exactamente con la necesidad y sentir social del colectivo al que se dirige la acción policial. De esta manera, constatada la voluntad de definir un sistema de Policía de Proximidad acorde con los nuevos tiempos³¹³ se planteaba cuáles debían ser los objetivos a buscar puesto que de ello dependerán en gran medida las políticas policiales a realizar y la valoración de los resultados obtenidos.

Establecido el sentido del desarrollo de la Policía de Proximidad, entiende CARQUE VERA, como promotor de la misma en Castellón, que los objetivos planteados con la misma debían de ser:

- “Encontrar un instrumento fiable de valoración que nos indicara si lo que hacíamos es realmente lo que esperaba el ciudadano que hicéramos, si respondíamos a sus expectativas.
- Comparar los datos de las distintas fuentes de información para comprobar si eran coincidentes (los datos objetivos con los subjetivos vividos por la

³¹² Debe destacarse que esta distribución de la Policía de Proximidad, en atención al conjunto de elementos que conforman la misma y en los términos que se expondrán son la alternativa elegida por la Policía Local de Castellón, como una opción idónea para la satisfacción del interés ciudadano, pero ello no obsta para que la misma idea de Policía de Proximidad pueda realizarse de otra manera no menos ideal o idónea en otro lugar y con otra distribución. Se va a proceder a exponer este sistema por entender que el mismo se configura hoy en día como el modelo más avanzado y como ejemplo en las Policias Locales en nuestro país pero ello no impide que puedan existir otros modelos diferentes pero igualmente válidos.

³¹³ Son muchos los elementos constitutivos que establecen la necesidad de que la Policía Local se involucre en el ámbito social en que actúa debido a su carácter cercano con el ciudadano, lo cual viene corroborado en el plano legal por algunos preceptos que así lo establecen, y en este sentido, fundamentalmente se debe citar la disposición adicional decima de la ley 7/85, Reguladora de las Bases de Régimen Local, añadida por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, la cual establece la necesidad de potenciar la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial.

vecindad) y el por qué no lo eran en su caso: establecer un diagnóstico fiable que abarcara tanto las realidades como las sensaciones.

- De este modo optimizar la movilización de los recursos para dar la respuesta más cercana a las expectativas vecinales.
- Reflejar toda la información en una herramienta sinóptica y viva (a tiempo real) que permitiera seguir la evolución de las demandas y el impacto de las respuestas, creando así un observatorio permanente. Convertir la información en conocimiento”³¹⁴.

El primer elemento a analizar es el de los SUJETOS INTERVINIENTES, que como no podía ser de otra manera, son dos, por un lado el destinatario de las medidas a realizar y por otro el ejecutor de las medidas, es decir, la vecindad frente a la que se actúa y el policía que actúa.

Sobre el sujeto destinatario de la actividad policial, debemos destacar que lo es la comunidad sobre la que se desempeña la actividad policial, esto es, la vecindad o conjunto de ciudadanos residentes en la zona a tratar siendo el objetivo que no sea solo el policía el responsable único de la seguridad y tranquila convivencia en el barrio de que se trate.

Para ello se pueden distinguir tres elementos diferentes en cuanto a la vecindad:

1. El escenario INSTITUCIONAL que está constituido por los foros de participación legítimamente constituidos tales como las Juntas de Distrito o los Consejos Vecinales, figuras que se establecen como el medio oficial de

³¹⁴ Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del diálogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)», cit., p. 224.

comunicación de la vecindad no solo con la policía sino con la Administración Pública en general.

2. Los GRUPOS DE INTERÉS, que se conforman por el conjunto de agrupaciones o colectivos existentes en el barrio tales como asociaciones escolares, de comerciantes, vecinales, deportivas, lúdicas o de cualquier otro tipo y que vengan a canalizar el sentir ciudadano en los diferentes ámbitos de la vida.
3. El ANÓNIMO, que se viene a constituir por el conjunto de vecinos que de una manera u otra colaboran con el policía y que constituyen una vía de canalización de información acerca de las necesidades y problemas del barrio para que con dicha información el policía proceda en consecuencia.

En relación al sujeto activo de las políticas de Policía de Proximidad, es decir, la policía, será necesario que además de la formación y acción en las labores constitutivas de carácter policial esté adiestrado en los criterios específicos de formación necesarios para la prestación de esta labor de manera adecuada promoviendo las habilidades sociales y la empatía necesaria para lograr una adecuada conexión con el ciudadano.

A través de esta conexión y relación mutua el Policía de Proximidad deberá recibir o conocer la información que le transmita el ciudadano para posteriormente aplicar dichos conocimientos a la actividad policial o transmitirla a las unidades correspondientes sea de seguridad pública o cualquier otra.

En cualquier caso hay que ser consciente de que la función de Policía de Proximidad no es algo accesorio de la función policial general propiamente dicha sino que tiene carácter constitutivo en el sentido de que salvo cuestiones de emergencia su actuación no tiene carácter residual sino principal y tampoco debe ser una función generalista del colectivo policial puesto que más allá de la cercanía al ciudadano

requiere de una especialidad y formación que deberá ser prestada por aquellos que estén en condiciones óptimas de realizarla.

En relación a ello se debe destacar que uno de los caracteres fundamentales de la proximidad es la identificación del policía por el colectivo vecinal y viceversa por tanto cuanto mayor sea la cercanía y relación del mismo con los vecinos, la actuación será realizada de manera más efectiva y exitosa, motivo por el cual la actuación de otros agentes debe ser incidental llevando a cabo los agentes de proximidad siempre que sea viable una actuación programada.

En segundo lugar, analizados los sujetos intervenientes, se debe hacer referencia al OBJETO sobre el cual se deben realizar estas estrategias policiales de manera que una acción correcta de la Policía Local debe implicar que el trabajo sobre el que se desarrolle su labor dependa de una competencia exclusiva de la Policía Local pues en caso contrario la resolución positiva de la actuación realizada dependerá de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o departamentos municipales, en cuyo caso será necesario un acuerdo o compromiso de efectiva colaboración.

La actuación de esta Policía de Proximidad se deberá basar en la resolución de conflictos privados y en políticas de convivencia ciudadana y vigilancia y control de espacios públicos u ordenación y regulación del tráfico haciendo especial hincapié en las políticas de mediación, que, por ejemplo en la ciudad de Valencia se han desarrollado especialmente y a lo que se hace referencia al hablar de la mediación.

Por ello no se puede hablar de un compromiso específico y exclusivo de la Policía Local en tareas de proximidad cuando se trate de políticas netas de seguridad ciudadana y delincuencia —que requerirán la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales actuantes en el municipio— o del tráfico cuando exceda de las labores de ordenación del mismo —que requerirá la labor de los técnicos pertinentes—.

Ello no significa que estas labores queden determinadamente excluidas de las labores de mediación y proximidad de la Policía Local sino que en caso de actuarse sobre las mismas se requerirá de los necesarios acuerdos de cooperación o colaboración de las entidades de que se trate para poder realizar una actuación correcta y eficiente.

Un elemento fundamental al que se refiere la actividad de la Policía de Proximidad es el ENTORNO sobre el que se interviene y en este caso hay que distinguir dos aspectos:

1.- La DISTRIBUCIÓN DE LA CIUDAD en que se actúa, la cual tradicionalmente se divide en distritos y a su vez los distritos en sectores que permitan la labor diaria del cuerpo de policía³¹⁵.

No obstante para la labor de los agentes de proximidad esta distribución da lugar a ámbitos de actuación excesivamente amplios siendo necesario determinar un ámbito geográfico adecuado a estas labores caracterizadas por la cercanía y por tanto con un ámbito territorial más reducido y delimitado que permita la planificación con patrullas a pie o establecer criterios de intervención adecuados.

Así la opción fue, adoptando la división en distritos y sectores, subdividir a su vez los sectores en otros 3 subsectores, con lo que se consigue un total de 9 sectores por distrito con lo que se logra según CARQUE VERA que:

- “Sean lo suficientemente pequeños para el patrullaje de mínimos (1 agente a pie).
- Se puedan visitar al completo en una hora de patrullaje de mínimos.

³¹⁵ La ciudad de Castellón actualmente se divide en 7 distritos (Centro, Norte, Sur, Este, Oeste y Marítimo y Extrarradio) y a su vez cada distrito se divide en 3 sectores para de este modo organizar y facilitar la actuación cotidiana y diaria del conjunto de los agentes policiales que conforman la plantilla del municipio.

- Sean un marco adecuado para la creación de grupos de calles para el registro automático: ni muy grande ni muy pequeños, entre 12 y 25 calles por trama.
- Se puedan sumar en tramas mayores: subsectores, sectores, distritos; o en otro tipo de zonas según la necesidad, (por ejemplo “alrededores de la estación central” en un estudio sobre disciplina vial).
- Permitan la visualización en mapa por “manchas” de ocurrencias (zonas de accidentalidad de tráfico, zonas de quejas por ruido, etc.)
- Y sirva a todos los registros policiales, no solo a la Unidad de Proximidad”³¹⁶.

2.- Por otro lado junto a la distribución del territorio sobre la que se realizan las labores de que se trate es necesario proceder a distinguir los puntos de referencia, circuitos y frecuencias en la actuación de los Policías de Proximidad y en este sentido los PUNTOS DE REFERENCIA vienen referidos a aquellos lugares estratégicos donde la parada o permanencia de los agentes sirve de reseña del colectivo vecinal y se basará en los puntos de establecimiento del vehículo policial previo a las rondas a pie o los lugares de realización de puntos fijo por los agentes. La mera estampa del vehículo o del agente a pie otorga, a los vecinos una sensación de seguridad por la mera presencia, y al virtual infractor una coacción a sus obras.

Junto a ello los circuitos y frecuencias determinan la labor cotidiana de contacto con el ciudadano, de manera que los CIRCUITOS aseguran la frecuencia de paso de los agentes por las calles y subsectores asignados y la FRECUENCIA asegura una equitativa distribución del tiempo en los diferentes circuitos establecidos que asegure una adecuada presencia de los agentes en la zona asignada.

³¹⁶ Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)», cit., pp. 229-230.

Analizados los sujetos intervenientes y el entorno donde se realiza esta tarea, resta por estudiar el medio o modo en que se realiza la actuación policial, es decir, las HERRAMIENTAS a disposición de los agentes para una realización adecuada de sus labores. Básicamente las herramientas a través de las cuales se pone en marcha la actividad policial de proximidad de los Policías Locales son dos, la Encuestación Vecinal Permanente (en adelante EVP) y el llamado Mapa de Sensaciones.

En primer lugar en atención a la EVP, puede hacerse una idea de su importancia partiendo de la propia denominación del proyecto PROXPOL, el cual establecía que: *“...para la creación, a través de la encuestación ciudadana permanente, la gestión del tiempo compartida y el seguimiento periódico de servicios, de un instrumento de diagnóstico de satisfacción, sensación de seguridad y convivencia ciudadana, orientado a lograr un modelo de policía comunitaria que asegure una participación vecinal continua y sistemática en la gestión policial de la convivencia y asegure un flujo de retroalimentación bidireccional fluido y permanente”.*

Esta EVP será la base de participación del conjunto de los vecinos individualmente considerados cuyas opiniones e impresiones servirán para delimitar la toma de decisiones en el ámbito institucional y de grupos de interés a que hemos hecho referencia al hablar de los sujetos involucrados en las políticas de proximidad, es decir, el conjunto de colectivos de participación vecinal bien de carácter oficial (Consejos y Juntas de distrito) bien de carácter voluntario (Asociaciones de vecinos...).

La EVP se conforma como una pluralidad de encuestas repetidas periódicamente para extraer de las mismas el conjunto de datos facilitados por los vecinos y formular el llamado MAPA DE SENSACIONES donde quedará constancia de las preocupaciones de la comunidad y a partir de este Mapa se aplicarán el resto de herramientas del sistema para dar al vecino soluciones a los diferentes problemas planteados puesto que se trata de una actuación bidireccional y permanente donde el vecino espera que con sus respuestas se facilite la producción de resultados.

Se llevarán a cabo preguntas relativas a la prestación del servicio policial, relacionadas con la seguridad del barrio y medidas necesarias a adoptar para una adecuada convivencia y las mismas se repetirán periódicamente para estudiar su evolución y desarrollo, aunque en última instancia la idea es que vayan paulatinamente desapareciendo en beneficio del contacto directo del agente de Proximidad con “sus” vecinos informantes, las llamadas “antenas”.

Toda la información obtenida se convertirá en bases policiales de información y datos de interés que servirán para estudiar y diagnosticar la evolución de los problemas y en definitiva configurar las tendencias policiales y las políticas a realizar en determinados periodos de tiempo y distritos de la ciudad y poder, de esta manera, establecer tendencias o actitudes policiales en periodos determinados pudiendo estudiar igualmente su evolución y la satisfacción de las acciones realizadas.

En atención a los resultados expuestos se podrá comprobar si las medidas tomadas y las políticas de seguridad realizadas han sido correctas y por tanto acertadas las actuaciones o por el contrario si es necesario analizar las razones del fracaso y adoptar otras vías de realización en beneficio de los vecinos.

Una cuestión fundamental que se debe destacar es que no solo se interviene para prevenir la criminalidad y reducir en la medida de lo posible la incidencia de la misma o de la conflictividad vecinal, sino que otro de sus objetivos fundamentales es eliminar o reducir la sensación de inseguridad aunque esta no se vea justificada en la práctica por cifras de reducción de criminalidad, y es que la sensación subjetiva de inseguridad también es un elemento que puede perturbar la tranquila convivencia ciudadana.

Ya se ha establecido que el primer punto de referencia para la actuación de la Policía de Proximidad es la elaboración de un Mapa de Sensaciones mediante la Encuestación Vecinal Permanente. A través de ello se obtendrá un cumulo de información que deberá ser puesta en práctica para la resolución de los problemas

planteados por los vecinos. En este punto será de suma importancia la PLANIFICACION DEL TIEMPO mediante LA AGENDA POLICIAL COMPARTIDA, la cual es un instrumento fundamental para distribuir y programar el trabajo a realizar que deberá proyectarse de modo equitativo entre los diferentes tipos de problemas, de vecinos, de zonas e incluso de distritos en la misma ciudad puesto que en caso contrario dará lugar a desigualdad de trato entre ciudadanos o de problemas a solventar.

Esta Agenda Policial Compartida se escalona verticalmente en cuatro grados que servirán para establecer el conjunto de actuaciones a ejecutar señalando un completo elenco de acciones marcadas por el contenido concreto y las prácticas a realizar. La Agenda quedará elaborada por una intervención vertical en atención a los siguientes sujetos conformadores de la misma:

- NIVEL JERARQUICO MÁXIMO
- NIVEL INTERMEDIO
- NIVEL EJECUTIVO
- AGENTE

En el NIVEL JERÁRQUICO MÁXIMO se sitúa el jefe de la especialidad, es decir, el responsable-jefe de la Policía de Proximidad de la ciudad de Castellón que tendrá capacidad para intervenir en la agenda policial en todos sus aspectos, tanto en cuanto a funciones, como a distritos de la ciudad o turnos establecidos, aunque raramente lo hará, puesto que su función supondrá intervenir en la agenda para aquellos eventos programados a lo largo del año que requieran la presencia de los agentes, como las fiestas patronales o pruebas deportivas y lo será para que los miembros de niveles inferiores no programen tareas del servicio ordinario en la agenda en estos eventos. Estas actuaciones se realizan normalmente con carácter anual y en el caso de Castellón el responsable es un Intendente Jefe de Sección.

El NIVEL INTERMEDIO corresponde a la jefatura del servicio en cuanto al turno completo en que nos encontremos, con capacidad para coordinar básicamente la Unidad de Proximidad con el resto de Unidades de la Policía Local de Castellón, aunque también con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o terceros con los que deba trabajar. Esta posición implica concretar en la agenda las franjas de tiempo que son para determinado tipo de trabajo y por otro lado tendrá como misión coordinar las actuaciones conjuntas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o que requieran el apoyo de otros servicios del Ayuntamiento. Normalmente se establecerán con carácter trimestral, previo al mismo, para así poder planificar las actuaciones restantes y en el caso de Castellón el encargado será un Inspector Jefe de Grupo.

Estos dos niveles referidos son los que conforman la cúspide jerárquica de la Policía de Proximidad y marcan las directrices generales que deban seguir los agentes, pero no obstante, los dos niveles inferiores y que van a ser referidos a continuación tienen un protagonismo muy importante dado que son los que marcarán el quehacer diario y aquellos que, sobre todo los agentes, serán la cara visible de la Policía de Proximidad y determinarán la reputación y buen hacer de este servicio.

En este sentido e integrando el NIVEL EJECUTIVO en primer lugar se encuentra el Oficial Jefe de turno cuya trascendental misión será marcar en las casillas de la agenda que queden libres —según las acciones marcadas por los superiores jerárquicos—, las actividades cotidianas e introducir la distribución de las tareas ordinarias de modo equilibrado. El Oficial Jefe tratará de llenar la agenda a un mes vista para facilitar de esta manera la actuación de los agentes de proximidad en su labor cotidiana y que puedan gestionar su tiempo de la manera más adecuada posible.

Finalmente, el último escalón lo conformarán los AGENTES, los cuales prepararán su agenda semanalmente, gestionando sus compromisos de un modo adecuado y acorde a las necesidades del momento. Debe destacarse que en la preparación de la agenda los niveles superiores dispondrán de manera libre para los

agentes de un 25% del tiempo para que estos gestionen dicho tiempo de la manera que consideren conveniente.

Es importante este margen de libertad y autonomía con que se dota al agente puesto que caracterizándose por un servicio cercano al ciudadano donde al agente trata de establecerse como uno más de la comunidad en la que presta sus servicios, es idóneo dotarlo de esta independencia que garantice un servicio individualizado y acorde a las necesidades ciudadanas que le surgen donde podrá articular esta parte de su tiempo según estime conveniente.

Establecer esta agenda policial compartida supone articular el tiempo de la manera más acorde posible a las necesidades existentes que serán establecidas efectivamente según el mapa de sensaciones y las EVP a que hemos hecho referencia con lo que se consigue dotar a la policía de un instrumento informático de acción e información esencial que permite variar las políticas a realizar según las necesidades existentes, los objetivos logrados y las peticiones vecinales realizadas. Con el mismo también se logra dotar a la policía de un sistema que permita valorar el conjunto de actuaciones realizadas y a establecer las acciones a cumplir de manera uniforme y proporcionada según materias y sectores de la ciudad.

Es en este punto, razona CARQUE VERA, que el proceso está incompleto señalando que “bajo el paraguas de PROXPOL por un lado han quedado funciones y cometidos esenciales para la seguridad sin tratar (movilidad, seguridad ciudadana...) y que, por otro lado, las relaciones vecinales solo se han producido con una concreta Unidad policial (la de Proximidad) permaneciendo al margen el resto de unidades policiales del organigrama y, con ellas, sus funciones y competencias”³¹⁷.

Para solventar este problema, al cual si no se le da algún tipo de solución puede dejar imperfecto el sistema de proximidad, se ha establecido en Castellón la

³¹⁷ Ibid., p. 237.

llamada “Mesa Especial de Seguimiento de Acciones” (MESA) que sin entrar a analizar en profundidad por razones de espacio, en cuanto a su composición o modo de trabajar, tiene por objeto reunir a los mandos policiales con capacidad decisoria de las diferentes secciones operativas de la Policía Local de Castellón junto a los representantes de la Policía de Proximidad propiamente dicha. Asimismo también participan representantes de servicios internos de gestión necesaria, como logística o planificación u oficinas concretas como Atestados o Denuncias. En el caso de ser necesario también pueden participar funcionarios municipales de otras áreas para acciones concretas.

El fundamento de la MESA es constituir un foro de participación del conjunto de la Policía Local de Castellón cuyo objetivo es que todo el organigrama policial sea conocedor de las actuaciones realizadas y a realizar por la Unidad de Policía de Proximidad permitiendo un completo conocimiento del resto de Unidades que permita que se tomen acuerdos y que los mismos cuenten con el beneplácito de todos los posibles afectados por el mismo y así poder actuar con todas sus consecuencias opinando incluso aquellas unidades cuyos intereses pueden no verse afectados pero que pueden manifestar opiniones interesantes al efecto.

El funcionamiento de la Mesa lo es en un doble sentido, tal y como marca la premisa del sistema PROXPOL, “[...] lograr un modelo de policía comunitaria que asegure una participación vecinal continua y sistemática en la gestión policial de la convivencia y asegure un flujo de retroalimentación bidireccional fluido y permanente”, y de esta manera funciona a través de un sistema doble de entrada y salida.

Por el sistema de entrada se muestran a los participantes en la MESA los asuntos traídos a colación por la Unidad de Proximidad que consecuentemente y en gran medida supondrá manifestar las opiniones e inquietudes vecinales recogidas a través de las EVP y reflejadas en el Mapa de Sensaciones.

Por su parte, por el sistema de salida los representantes de las unidades de proximidad informarán puntualmente a los representantes vecinales de sus respectivas zonas de los asuntos tratados y las acciones decididas informando a los vecinos que puedan estar interesados de los servicios o actuaciones que la Policía Local pueda pretender establecer y así tener la oportunidad de manifestarse.

Establecer una agenda programada en todos sus detalles supone un paso más en la configuración de una policía cercana al ciudadano y distinguida de la clásica función de Policía de Barrio, donde simplemente se asigna un Policía a una zona concreta de manera indefinida pero sin una claridad de funciones en atención a las necesidades del ciudadano que nada tienen que ver con las necesidades vecinales manifestadas según este sistema siendo así la gestión del tiempo y las tareas asignadas un elemento a destacar de la Policía de Proximidad.

Llevar a cabo un sistema de encuesta sistemática y continuada a los vecinos para recoger las necesidades de la comunidad es una nota significativa del sistema que trata de lograr verdaderamente esa simbiosis que se pretende mediante una interacción continua de los policías con la comunidad vecinal en que prestan sus servicios provocando de esta manera que los vecinos participen de forma activa en la distribución del tiempo policial y las actuaciones realizadas.

El desarrollo del sistema se establece como un procedimiento de repetición puesto que según CARQUE VERA, Jefe de la Policía Local de Castellón, tanto si las percepciones de los vecinos “de calle” y de los grupos de interés mejoran como si no lo hacen y empeoran en cada nueva vuelta (quincenal, mensual...), el círculo se habrá cerrado y será labor, de nuevo, de los Policías de Distrito junto con los vecinos, o del conjunto de la organización en la MESA, analizar las razones del éxito o del fracaso,

introduciendo el método exitoso en el banco de conocimientos o corrigiendo las medidas adoptadas en el caso del fracaso en un círculo de mejora continua³¹⁸.

g) Conclusiones acerca del modelo de Policía de Proximidad

Se ha ido destacando a lo largo de la exposición la importancia y trascendencia del concepto de Policía de Proximidad en la configuración actual de las Policías Locales fundamentalmente por la cercanía y el trato directo con el ciudadano sirviendo como un elemento de cohesión e integración entre la policía y la sociedad en que la misma presta sus servicios.

Tradicionalmente el desarrollo que se ha venido haciendo de la Policía de Proximidad ha sido la del agente de barrio que desarrolla sus funciones normalmente a pie en una zona determinada mediante la adscripción a la misma de ciertos efectivos a los que se les asigna especialmente una labor policial basada en el contacto directo con los vecinos pero sin profundizar en la misión encomendada más allá de este contacto diario con el ciudadano.

No obstante, el concepto de Policía de Proximidad va un paso más allá en la significación tradicional del Policía de Barrio mediante la aplicación de un sistema de Policía de comunidad o comunitario basado no solo en la cercanía con el ciudadano sino también en una interacción mutua entre la policía y el vecino dirigida directamente a lograr la máxima cooperación en la prestación de la actividad policial y el mayor grado de integración posible del agente en la comunidad en la que presta sus servicios, como si de un vecino más de la misma se tratara.

³¹⁸ Ibid., p. 240.

Una vez analizado el modelo de Policía de Proximidad que se está implantando en la ciudad de Castellón configurado como un modelo caracterizado por la cercanía del ciudadano con la policía y por la integración de esta última en la comunidad vecinal como un elemento más, cabe destacar que este sistema es contingente y variable, y que lo que vale para un determinado momento puede no valer para otro, o incluso lo que puede valer para una comunidad puede no valer para otra, por lo que nada impide que pueda implantarse otro sistema de Policía de Proximidad tan válido como diferente del establecido en Castellón.

Con esta afirmación la voluntad es destacar que el ejemplo establecido en Castellón no es el sistema definitivo y perfecto a aplicar si se desea constituir un sistema policial proactivo y participativo, pues dependerá de muchos factores como la estructura de la ciudad, el clima, el sistema político, los valores religiosos, políticos o de otro signo e incluso de la formación de los ciudadanos.

Además de ello el establecimiento de los criterios de actuación de la Policía de Proximidad requiere un cambio de actitud o de filosofía en el trabajo policial o incluso una reforma en la institución, que encontrará sin duda, resistencias o reticencias de los sectores menos dinámicos e innovadores del colectivo policial. Es necesario por parte de los integrantes del cuerpo (aunque también de la sociedad), un cambio de filosofía y de valores que conduzca a una prestación más cercana a la persona, lo que resulta más difícil cuando este cambio viene referido no a una persona sino a todo un colectivo policial.

Definitivamente para obtener el éxito en el campo policial de este tipo de proyectos se requiere del compromiso de los agentes de policía pero también de los ciudadanos a través de una actuación policial basada en la participación de aquellos y en la transparencia de las acciones. Esta implicación conjunta dará lugar a una interacción que culminará con la integración de la policía como una parte más del tejido social.

Tampoco se puede pecar de idealismo afirmando que la Policía de Proximidad es la panacea a todos los problemas que puedan plantearse en el seno de la sociedad, ni que está en disposición de dar satisfacción a todas las cuestiones planteadas, de manera que si se producen, por ejemplo, disturbios provocados por un conjunto de radicales en una manifestación, muy probablemente será necesario hacer uso de la fuerza y de la actuación de Unidades de Intervención de la policía que nada tienen que ver con las premisas de la Policía de Proximidad. Y ello no supondrá que no se ha actuado de manera correcta, sino todo lo contrario pues en estas situaciones la propia sociedad requiere de actuaciones contundentes para restablecer el orden y la seguridad.

En todo caso, si debe afirmarse que una correcta aplicación de la Policía de Proximidad supone una adecuada inserción policial en el barrio de referencia, circunstancia que acentúa el conocimiento por parte de los agentes tanto de la zona como de su habitantes, lo que supone un mayor conocimiento e identificación de los problemas del núcleo en que actúan y ello mediante criterios funcionales como las patrullas a pie o a motocicleta, más estrechas relaciones interpersonales policía-vecinos y una estabilidad en el tiempo de los agentes en destino, lo que dará lugar a un perfecto conocimiento del barrio y sus problemas y una mayor involucración del agente.

En definitiva y citando a RECASENS se puede definir la Policía de Proximidad o Comunitaria³¹⁹ como “la consistente en un modo determinado de ejercer la función policial que trata de desarrollar un tejido de relaciones intensas y estables con la comunidad en la cual lleva a cabo su función, con el objetivo de alcanzar mayor eficacia en la prevención y detección de conflictos y/o actos criminales. Para ello se utilizan contactos con diversos actores e instituciones significativas, mediante la

³¹⁹ Se habla ya aquí en términos generales, puesto que existen ciertas diferencias entre ambos conceptos que les otorgan connotaciones distintivas y que ya se han expuesto anteriormente.

producción de confianza y un intercambio de información que permite aumentar los niveles de rendimiento policial. La contrapartida está en la necesidad de transparencia mutua. Tal técnica resulta difícilmente aplicable (por no decir que es prácticamente imposible) en políticas de seguridad de tipo reactivo e impositivo”³²⁰.

De modo concluyente se puede afirmar que la Policía de Proximidad supone un enfoque nuevo de la actuación policial pero no solo a nivel organizativo sino funcional e incluso también filosófico o de concepción policial cuya premisa será la búsqueda de soluciones para la convivencia pacífica y la solución a los problemas del barrio o de la comunidad.

Se trataría por tanto según palabras de GIL DE REBOLEÑO de “sustituir el modelo “Bombero”, que aparece en el lugar, apaga el fuego y se va por un modelo “Cartero”, en las que el policía pasa todos los días por una zona conocida, los ciudadanos lo conocen de vista y pueden dirigirse a él o ella. No se trata de eliminar la respuesta rápida y motorizada, sino de complementarla con otras formas de patrullar que sirvan para conocer mejor un sector de la ciudad y los múltiples problemas que no son fuegos aislados que se apagan sino síntomas de problemas subyacentes que se repiten con frecuencia³²¹”.

4. La mediación policial

³²⁰ Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas*, cit., p. 101.

³²¹ Badenas Gil de Reboleño, Ignacio. «La prevención del delito en las ciudades. Viejas y nuevas políticas. La participación de la Policía Autonómica», cit., pp. 167-168.

a) La mediación como instrumento de resolución de conflictos ciudadanos

Analizada la Policía de Proximidad como un ámbito de actividad característico de la Policía Local que supone una implicación especial de la misma para con el colectivo ciudadano mediante una interacción con el conjunto del entramado social, y asimismo considerada la Policía Local como un elemento especialmente destinado a garantizar una adecuada convivencia de la población sin perturbaciones que afecten a la seguridad ciudadana, es necesario desarrollar el concepto de la mediación policial como una manifestación especial de la Policía de Proximidad caracterizada por unas notas que la individualizan y la hacen merecedora de un análisis específico.

Se ha ido destacando al tratar el tema de la Policía de Proximidad que la misma supone un sector de actividad de los cuerpos policiales, especialmente de los cuerpos de Policía Local, donde se trata de interactuar con el ciudadano para lograr una convivencia armónica del conjunto de la población a través de la priorización de una labor asistencial de la policía conjuntamente con una acción preventiva del delito.

Dentro de esta función puede incardinarse la labor de mediación, la cual puede definirse con carácter general como un proceso voluntario de resolución de conflictos donde un tercero, el mediador, de forma neutral e imparcial, ayuda a las personas implicadas a comunicarse entre sí de una forma adecuada y positiva con el fin de alcanzar acuerdos satisfactorios y aceptados por todos los participantes. La finalidad de la mediación es la resolución pacífica y positiva de conflictos que surgen en los diferentes ámbitos de la relación humana y constituye una alternativa de gestión de conflictos útil y eficaz que fomenta en las partes habilidades de afrontamiento pacífico a los problemas cotidianos.

En el caso de la mediación, a diferencia del arbitraje, el tercero que intermedia entre las partes en conflicto no tiene poder de decisión sino que trata de llegar a una solución cordial de los conflictos sin tener capacidad de imposición de actuación o solución alguna a las partes, es decir, la mediación se basa en la voluntad de los interesados de tratar de obtener una solución amistosa a un conflicto sin ningún tipo de imperativo que los someta a este sistema.

En el ámbito policial la mediación se caracteriza por la intervención de los agentes de Policía Local en un intento de resolución de un conflicto privado entre los miembros de la comunidad en que prestan sus servicios para tratar de esta manera que el conflicto vecinal no se agrave o incluso evitar que llegue a los tribunales³²².

No obstante implica una configuración del policía un tanto atípica y diferente a la idea del agente de la autoridad que habitualmente actúa en defensa de los derechos de los ciudadanos de manera no arbitraria pero si libre dentro de los márgenes legales llegando incluso si es necesario al uso de la fuerza. En este ámbito el policía actúa como intermediario entre los sujetos en conflicto, sin potestades impositivas de su parecer, y más bien, como una instancia imparcial que trata de resolver conflictos privados.

³²² Sobre el establecimiento de la mediación policial en la localidad de Sant Adrià de Besòs, pero siendo extensible a cualquier otro municipio, manifiesta GIL MÁRQUEZ que “la aplicación de la mediación nos ha permitido, nos ha descubierto que existen otras alternativas a los tradicionales mecanismos de resolución de conflictos, que los ciudadanos no son en principio reacios a la mediación y que las víctimas se encuentran más acogidas en la mediación que en el sistema tradicional, pues sienten que se les escucha más. (Gil Márquez, Tomás. «La Policía Local de Sant Adrià de Besòs (Barcelona): Una apuesta por la mediación y la seguridad ciudadana participativa y reparadora». [http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=4405. noviembre de 2008]. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

La labor de mediación comporta problemas inmediatos cuando se aplica al campo policial puesto que, como dice REDORTA LORENTE, pueden contemplarse dificultades como las siguientes:

- a) "Puede poner en cuestión la autoridad en sí misma tal y como la entendemos, en la medida que el agente no se puede desprender de su rol de autoridad pública.
- b) Cuando se habla de imparcialidad, la policía puede serlo, pero con límites, porque una de sus funciones es de protección cuando hay derechos fundamentales vulnerados o normativa de orden público.
- c) Cuando se habla de voluntariedad, existe el problema del consentimiento de las partes y esto no es fácil si estamos delante de una figura de autoridad como es el agente. Todavía menos si la intervención afecta al orden público.
- f) Al referirnos a la proactividad nos referimos a la expectativa de que el mediador haga algo positivo en cuanto al resultado del proceso. Pero en el caso de la policía, lo que pretenden las partes en conflicto es que dé la razón a una parte y sancione a la otra"³²³.

Es necesaria una conducta favorable y una visión positiva del papel mediador de la policía, no solo por parte del colectivo social en que se encuentra, que debe cambiar la visión tradicional de la policía como agente de la autoridad, sino también por el propio cuerpo de seguridad el cual debe verse asimismo como mediador para poder realizar correctamente esta función.

³²³ Redorta Lorente, Josep. «Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de Policía». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2004, p. 31-32.

La primera afirmación que hay que tener en cuenta es que la mediación policial es una herramienta a disposición del agente puesto que es un recurso más para el ejercicio de su función, útil en determinados casos, pero también inefectivo o contraindicado en otros. Este concepto se asocia al tratamiento de molestias o conflictos vecinales y tiene mucho sentido cuando se trata de situaciones no delictivas o de ligera alteración del orden público con el objetivo de evitar la escalada del conflicto.

En definitiva, es una manera eficaz de prevención que tiene su desarrollo adecuado en el ámbito de la Policía Comunitaria, es decir, en un contexto en el que las relaciones interpersonales del ciudadano con la policía suelen ser diferentes al escenario que se encuentra una patrulla ordinaria. Es de destacar que a consecuencia de las dificultades en su aplicación y la todavía escasa implantación, la mediación policial tiene un largo camino por recorrer, pero también un gran margen de utilidad en determinados problemas. Con todo esto puede afirmarse que la mediación policial es difícil y compleja, pero necesaria, y de hecho se está desarrollando, aunque de manera lenta, bajo el arquetipo de la resolución de conflictos y vinculada a la Policía de Proximidad.

Llegados a este punto es lógico plantearse cuál puede ser la base legal que proporcione cobertura a esta figura y en este sentido la mediación está amparada por disposiciones como el Código de Conducta de las Naciones Unidas de 1979, la propia Constitución española en el artículo 9.2 referido a la libertad e igualdad de los individuos, o el artículo 104.1 relativo a la garantía de la seguridad ciudadana y la protección de derechos y libertades o también de manera más específica en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que prescribe que la policía tiene que cooperar en la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sea requerida para esta finalidad. Sin embargo, se estima que esta fundamentación es insuficiente e indirecta para permitir grandes planes de mediación que requerirían un tratamiento más amplio, más profundo y más técnico de las posibilidades de la mediación policial. Aún así,

entiende REDORTA LORENTE que “es una base para que se puedan hacer las experiencias adecuadas sin forzar en absoluto el marco legal”³²⁴.

Ciñéndonos al ámbito estrictamente jurídico nos encontramos con la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles, la cual incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles³²⁵. No se va a profundizar en el contenido específico de la norma por entender que excede del objeto de este estudio, pero a grandes rasgos, tiene por objeto promover las ventajas de la mediación por su capacidad para dar soluciones prácticas, efectivas y rentables a determinados conflictos entre partes y ello la configura como una alternativa al proceso judicial o a la vía arbitral de los que se ha de deslindar con claridad.

Cabe destacar que las dificultades de aplicar la mediación en el ámbito de la policía son reales y objetivas de manera que no considerar o minimizar este hecho conduciría al fracaso. Como ya se ha manifestado se trata de un concepto nuevo que encaja en el campo de la Policía de Proximidad donde el agente de base puede intervenir y solucionar de forma directa con recursos de mediación múltiples conflictos.

No obstante el éxito de su implantación requerirá cambios de actitud importantes sobre todo en la cúpula policial de cara a que la práctica de la mediación tenga éxito y por otro lado serán necesarios programas de formación adecuados que garanticen la prestación del servicio en condiciones óptimas para que el agente

³²⁴ Ibid., p. 39.

³²⁵ Establece la exposición de motivos de la Ley que su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, en línea con la previsión de la Disposición Final Tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación.

La Directiva 2008/52/CE se limita a establecer unas normas mínimas para fomentar la mediación en los litigios transfronterizos en asuntos civiles y mercantiles. Por su lado, la regulación de esta norma conforma un régimen general aplicable a toda mediación que tenga lugar en España y pretenda tener un efecto jurídico vinculante, si bien circunscrita al ámbito de los asuntos civiles y mercantiles.

encargado tenga unas habilidades negociadoras y sea capaz de la identificación de algunos patrones básicos de conflicto.

b) El servicio de mediación de la Policía Local de Valencia

Una vez analizados los rasgos más característicos que conforman el concepto de la mediación con carácter general, entendida como una institución de carácter voluntario dirigida a la solución de conflictos de particulares con la intervención de un tercero con carácter de mediador y, asimismo, destacados los problemas o las cuestiones que suponen la aplicación de la mediación a la figura de la Policía Local, más concretamente a la actividad de la Policía de Proximidad, cabe proceder siquiera de manera somera a mostrar cómo se articula este fenómeno de manera práctica.

Para ello se expondrá el modo en que se ha integrado este servicio fundamental en la Policía de Barrio en una población en concreto, en este caso, y por cercanía, la ciudad de Valencia que con carácter pionero introdujo el servicio de mediación policial en 2010 en uno de sus distritos para posteriormente, si el sistema funcionaba, como así ha sido, ir extendiéndolo progresivamente al resto de distritos.

El servicio de mediación de la Policía Local de Valencia tuvo su inicio como proyecto piloto a comienzos de 2010 en el Distrito del Marítimo para, dado su éxito, proceder a implantarse en toda la ciudad de Valencia. Actualmente la mediación es un servicio prestado por la Policía Local de Valencia con un índice de resultados positivos muy alto que motivó precisamente esta difusión y su generalización a toda la ciudad.

El Servicio de Mediación de la Policía Local de Valencia forma parte del proyecto Europeo *Safeland*³²⁶, Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen, cofinanciado por el Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen de la Comisión Europea, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, bajo el título “Barrios y ciudades seguras en las ciudades de Europa” (*Safe living across european cities*). Este proyecto europeo consiste en la colaboración entre diversos países e instituciones con la intención de intercambiar e implantar nuevas iniciativas para conseguir barrios más seguros y con mayor calidad de vida.

El objetivo de la mediación es, a decir de MOGRÓ TERRONES, “reducir los costes sociales aumentando al mismo tiempo la seguridad. Se trata de conseguir por tanto una mayor seguridad ciudadana y su percepción, fomentar la participación de la sociedad en la seguridad y la conciencia de corresponsabilidad de la necesaria implicación de vecinos e instituciones en la seguridad —AAVV, colegios, asociaciones, instituciones o vecinos del barrio—. Por otro lado se trata de reducir el tiempo de las resolución de conflictos y los riesgos para colectivos especialmente vulnerables”³²⁷.

El proyecto está integrado por un conjunto de ayuntamientos e instituciones que llevaron a cabo la implantación de este sistema en una zona o barrio concreto

³²⁶ El objetivo del proyecto *SAFELAND* es crear zonas seguras (*safelands*) en las que proveer de actividades, seminarios, formación en defensa personal, etc. a los ciudadanos; a la par que se forma a Policía de Barrio como mediadores. Por otro lado, también se extiende a centros escolares seguros (*safeschools*) mediante acciones de formación sobre el acoso escolar y la elaboración de guías de intervención rápida para los mediadores. A este respecto, la Policía de Barrio trabaja en alguno de los centros escolares municipales ubicados en zona conflictiva. (Página web de la Policía Local de Valencia: [En <http://www.policialocalvalencia.es/proyecto-safeland>]).

³²⁷ Mogró Terrones, Rafael Manuel y Antonio Berlanga Sánchez. «La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local (la mediación policial)». En *Estudios sobre Ciencias de la Seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, dirs. Cervelló Donderis, Vicenta y Antón Barberá Francisco, Valencia: Tirant lo Blanch, 2012, p. 752.

analizando los problemas del mismo, para después en atención a los resultados extenderlo. De esta manera conformaron el proyecto *Safeland*³²⁸:

- Ayuntamiento de Sykies (Sykies, Grecia)
- Policía Local de Valencia (Valencia, España)
- Fundación CPFI y Ministerio del Interior (Pazardjik, Bulgaria)
- Provincia de Rovigo (Rovigo, Italia)
- Policía Local e Inspección escolar de Brasov (Brasov, Rumanía)
- Ayuntamiento de Niepolomice (Niepolomice, Polonia)
- Crime Concern (Swindon, R. Unido)
- Centro de Estudios Villa Montesca (Città di Castello, Italia)

Es en el marco de este proyecto europeo de “ciudades seguras” donde se incardina plenamente el sistema de mediación policial, tratando de establecer una actuación cercana entre policía y ciudadano y buscando que se involucren los diferentes agentes sociales de cada barrio.

En este marco de innovación del carácter de la Policía Local de Valencia como Policía de Proximidad se incardinaba el programa FALPREV, dentro de los proyectos de la Comisión Europea cuyo objetivo era la elaboración y diseño de programas específicos para la formación de los agentes en labores de mediación y prevención de la reincidencia, complementando así la formación de los agentes para poder llevar a cabo una correcta actuación en su labor de mediación³²⁹.

³²⁸ No es este el único proyecto en el que la Policía Local de Valencia ha participado con el objeto de mejorar la imagen policial y aumentar la proximidad al ciudadano, así podemos destacar también el “*Improving Community Policing*”. Este proyecto fue presentado por la Policía Local de Valencia junto a otros cuatro municipios europeos: West Mercia (Worcester, R. Unido), Brabante (Eindhoven, Holanda), Roma (Italia), Kedainiai (Lituania). El objeto es desarrollar estrategias de proximidad e imagen policial, así como mejorar las relaciones entre policía y ciudadanía. (Página web de la Policía Local de Valencia: [En <http://www.policialocalvalencia.es/proyecto-icp/651-proyecto-europeo-icp>]).

³²⁹ En este proyecto tampoco se encontraba solamente la Policía Local de Valencia sino que lo hacía junto a otras entidades, y en este sentido participaron: Foro Europeo para la Seguridad Urbana de París (Francia), Policía Local

El modelo policial a través del cual se lleva a cabo este sistema de mediación se articula a través de una doble vía:

- 1.- Un servicio de carácter fijo, es decir, una oficina de mediación en dependencias policiales donde se atiende a los ciudadanos que se dirigen directamente a ella con el objeto de solventar algún tipo de conflicto surgido con otra persona. En este sentido, se plantea la mediación por escrito concertando una entrevista con el agente mediador para valorar los hechos y concertando una reunión posteriormente en la que acudirían las dos partes en liza.
- 2.- Un servicio itinerante que sería propiamente el encarnado por el agente mediador que se dirige al domicilio de la persona que solicita su asistencia para valorar las circunstancias del conflicto valorando si procede este tipo de actuación o cabe derivar hacia otro ámbito.

A todo ello se le une la labor habitual y ordinaria del conjunto de los agentes de proximidad que realizan su labor cotidiana en el barrio en que prestan su servicio y que tienen un contacto directo con el ciudadano de manera que son sabedores de la problemática del barrio y las circunstancias concurrentes en los problemas que tratan pudiendo a través de este contacto derivar al servicio de mediación aquellas situaciones que entienden que son susceptibles de ser solucionadas a través de esta vía.

Para llevar a cabo una correcta función de mediación es necesario que se produzca una adecuada formación de los agentes de barrio y sobre todo de aquellos que lleven a cabo la labor mediadora, siendo necesaria una labor de especialización

de Valencia (España), Ayuntamiento de Göttingen (Alemania), Asociación CAST de Turín (Italia), Ayuntamiento de Le Havre (Francia), Policía Local y Centro Penitenciario de Brasov (Rumania), Ayuntamiento de Belfast (Reino Unido). El objetivo de FALPREV es desarrollar contenidos formativos para los policías locales. Gracias a esta formación, el policía aprenderá estrategias con las que evitar la reincidencia de jóvenes delincuentes cuando éstos se reincorporan a la Sociedad. (Página web de la Policía Local de Valencia: [En <http://www.policialocalvalencia.es/proyecto-falprev/652-proyecto-europeo-falprev>]).

y de formación continua. En este sentido el objetivo de la formación en la ciudad de Valencia para incentivar la mediación implica, según MOGRÓ TERRONES, “incrementar las capacidades de los policías de la Ciudad de Valencia para la gestión de los conflictos que se producen en su barrio o comunidad, conocer el funcionamiento de la mediación policial y adquirir los conocimientos teóricos y técnicos para derivar los conflictos al servicio de la mediación policial”³³⁰.

Para la obtención de estos objetivos se desarrolló un programa de formación de los policías que iniciaron el sistema en la zona del Marítimo que se extendió a los demás que siguieron el método en los diferentes distritos de Valencia según se amplió el sistema de mediación a lo largo del año 2011.

Cabe concluir que el sistema de mediación se ha resuelto en la ciudad con un gran éxito en la medida en que el 80-90% de los casos que atiende se resuelven con carácter positivo siendo el mayor número de actuaciones los relativos a molestias por ruidos, música alta, voces o gritos, arrastre de muebles, mascotas o incluso problemas de salubridad en viviendas como olores o suciedad.

La mayor parte de las actuaciones giran en torno a particulares que tratan de solucionar sus conflictos con otros ciudadanos pero también destacan las intervenciones con comunidades de propietarios y en menor medida empresas o comercios. Es de destacar que en el porcentaje de reclamados hay un alto índice de extranjeros, especialmente sudamericanos o asiáticos, lo que viene derivado del choque de culturas que provoca conflictos interculturales que tratan de solucionarse mediante la gestión positiva de los agentes.

Se puede concluir por tanto, que la experiencia piloto iniciada en el Distrito del Marítimo durante el año 2010 y que se extendió en el año 2011 a todo el ámbito

³³⁰ Mogró Terrones, Rafael Manuel, y Antonio Berlanga Sánchez. «La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local (la mediación policial)», cit., pp. 769-770.

municipal, con un nivel de mediaciones positivas significativamente alto, tiene el objetivo de tratar de satisfacer aquellos conflictos ciudadanos de escasa entidad pero que pueden trascender a un nivel mayor o incluso derivar en ilícitos penales o en actuaciones judiciales. Así la desviación de estos conflictos hacia el sistema de la mediación se ha configurado como un sistema eficaz y mucho menos costoso a nivel económico que el recurso a otros métodos de solución como los tribunales.

En último lugar no se debe olvidar que tanto la mediación en conflictos ciudadanos con su correspondiente solución, como la inserción del agente mediador, usualmente agente de barrio, implica, asimismo, además de una mejora ciudadana, un beneficio a la imagen de la Policía Local de Valencia como institución pública destinada a la salvaguarda de los derechos y libertades de los individuos.

G. La asociación de municipios: La Policía Mancomunada como fenómeno de integración y prestación de servicios

1. El sentido de la institución de la mancomunidad. La prestación eficiente del servicio policial.

Entre las diferentes cuestiones objeto del presente estudio reviste especial importancia la posibilidad relativa a la mancomunidad de municipios para la prestación del servicio policial, en la medida en que se configura como un instrumento que puede permitir que los municipios que no estén en condiciones de prestar de manera individual y eficaz un adecuado servicio de Policía Local lo tengan. A estos efectos, la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007, para

el desarrollo sostenible del mundo rural, ha modificado la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad añadiendo a la misma una nueva Disposición Adicional Quinta, que versa sobre la colaboración en la prestación del servicio de Policía Local.

En relación a esta cuestión, cabe destacar que existen una cantidad muy importante de municipios que o bien directamente carecen de cuerpo de Policía Local, o bien la plantilla está compuesta por un número tan exiguo de miembros que resulta imposible prestar las competencias efectivamente conferidas a dichos cuerpos por la normativa aplicable.

Desde el ámbito municipal, incluyendo la FEMP, se había venido demandando una reforma de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que permitiese mancomunar el servicio de Policía Local a aquellos municipios que dadas sus circunstancias no podían prestarlo con la permanencia y calidad en la prestación acorde a los preceptos del Título V de la LOFCS.

Entre los sectores que venían reclamando una modificación legal que permitiese la mancomunidad en la prestación del servicio policial destaca la propia Policía Local, destacando la importancia del llamado “Informe Azul de la Policía Local” realizado en el año 2007 por varios sindicatos del cuerpo y la propia Coordinadora de Policías Locales (COP³³¹) y cuyo objeto era poner en tela de juicio diferentes aspectos de la regulación establecida en la LOFCS, entre ellos la imposibilidad de mancomunar el servicio policial.

En el referido informe se realiza una crítica a la misma, de modo que tras destacar otros problemas constitutivos de la Policía Local, se hace referencia a la

³³¹ La COP se conforma como una coordinadora de sindicatos que se integran en una plataforma común y que nace por el acuerdo de diferentes sindicatos independientes y profesionales con el único empeño de defender los intereses de los titulares de la seguridad pública en el ámbito de la Policía Local y la Policía Autonómica. Está integrada por el Sindicato Independiente de la Policía Vasca, la Unión Policía Municipal de Madrid, el Sindicato de Policía Municipal de Pamplona, la Unión de Policía Local y Bomberos de Málaga y el Sindicato Profesional de Policías Locales de España.

imposibilidad de mancomunar estos servicios, destacando que esta prohibición provocaba un déficit de seguridad ciudadana y un gran perjuicio, sobre todo en las zonas rurales donde los pequeños municipios no cuentan por si mismos con capacidad suficiente para tener un cuerpo de policía propio.

No se trata de una cuestión baladí en la medida que los municipios que cuentan con un cuerpo policial eficaz y adecuado no son, como pudiera pensarse, la regla general en el Estado. Por el contrario, es frecuente la existencia de municipios que carecen de cuerpo de policía o que, cuando existe, este es minúsculo e incapaz de ejercer las funciones atribuidas legalmente. En este sentido cabe destacar que se debe contar con cuerpos de Policía Local que garanticen un servicio profesional y estructurado. Si partimos de que “sólo debería actuar un cuerpo policial en un mismo territorio para el cumplimiento de las funciones policiales básicas, éste, allá dónde proceda, debería ser la Policía Local, y hay que tener presente la necesidad de que la organización tenga un mínimo tamaño crítico para ser operativa”³³².

En relación a ello, es importante destacar los datos aportados por MAINAR ENE el cual en relación a la organización y estructura de los cuerpos de Policía Local en España advierte de lo siguiente:

- “Casi el 79% de los municipios españoles carecen de cuerpo de la Policía Local.
- Existe una amalgama organizativa y estructural del servicio de la Policía Local con unos 1.700 cuerpos.
- Hay casi 200 ¿cuerpos? Con un solo policía.
- Casi el 85% de los cuerpos no superan los 30 policías, con lo que si tenemos en cuenta que para mantener un servicio policial mínimo y permanente para el

³³² Camañes García, Domingo, Solores Arroyta, Jesús y Vilaro i Camps, Xavier «Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad pública (Notas de un debate actual)». *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 7 (Univ. Complutense), 1994: p. 287.

desarrollo de las funciones encomendadas por la LOFCS a la Policía Local, son necesarios entre 30 y 40 policías, sólo el 15% de los 1.700 cuerpos cumpliría este criterio”³³³.

De este modo frente a los cuerpos de Policía de las grandes metrópolis y de las ciudades de tamaño medio con unos efectivos adecuados y medios materiales pertinentes, existe una gran cantidad de municipios que no pueden prestar el ejercicio de la función policial de manera apropiada o incluso que directamente no lo prestan por una imposibilidad efectiva de realizarlo. Por ello, y en atención a su importancia debe constatarse que la realidad de los cuerpos de Policía Local es asimétrica, con grandes diferencias entre ellos, aunque tal y como se ha destacado legalmente tienen encomendadas las mismas funciones sin que la ley discrimine entre ellos.

A estos efectos resultan muy expresivas las palabras de RECASENS sobre el tema, puesto que entiende que “en relación a las Policías Locales, la Ley regula en cuatro artículos (51-54) más de mil setecientos cuerpos policiales de todo el Estado, que van de uno a más de tres mil policías. Obviamente la pretensión es utópica y se pueden encontrar bastantes cuerpos de Policía Local que ni pueden ni podrán nunca, por razón de sus recursos humanos y materiales realizar las tareas encomendadas en el artículo 53. En el otro extremo, tenemos a bastantes cuerpos de Policía Local que por su magnitud y por las mismas razones, podrían hacer muchas más cosas de las establecidas en el citado artículo. Y de hecho las están realizando”³³⁴.

De este modo, al margen del marco legal establecido y de postular o no una modificación de la LOFCS, existe en España una realidad que no puede ser obviada, y es el hecho de que más de dos terceras partes de los cuerpos de Policía Local

³³³ Mainar Ene, José María. «La Policía Local, Policía Judicial de Proximidad». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18 (La Ley) 2 (Quincena del 30 sept. al 14 oct. 2007), p. 2970.

³³⁴ Recasens i Brunet, Amadeu. «Las Policías en Cataluña. La Policía integral y su conexión con el resto de las policías». En *El modelo policial y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, 2000, p. 216.

cuentan, dado el tamaño de los municipios, con plantillas insuficientes que no son capaces de cubrir el servicio con eficacia. Por tanto es necesario racionalizar la situación de tantos cuerpos con plantillas y medios insuficientes a lo que se suma la gran mayoría de los municipios españoles los cuales no cuentan con Policía Local debido a su tamaño todavía menor. En definitiva, tal y como entiende DELORT MENAL “es importante organizar la realidad múltiple y diversa de estos cuerpos locales de policía. De hecho, podríamos decir que una de las principales características de la Policía Local es su gran diversidad, tanto cuantitativa como cualitativamente”³³⁵.

Tradicionalmente, desde la promulgación de la LOFCS se había venido negando la posibilidad de que los municipios pudieran prestar de manera conjunta el servicio policial y en el caso de no contar con un cuerpo adecuado resultaba de aplicación el artículo 51.2 LOFCS que dispone que “en los municipios donde no exista Policía Municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos”. A pesar de ser una posible solución, debe manifestarse, tal y como entiende BARCELONA LLOP, que “no se puede desconocer que este personal alternativo no tiene un estatuto jurídico suficientemente definido y que su formación no está orientada hacia la especialización que requiere el desempeño armado de funciones públicas”³³⁶.

La posibilidad de colaboración de varios ayuntamientos en la prestación del servicio policial abre una puerta a los pequeños municipios, incapaces de establecer un cuerpo en condiciones de prestar las misiones encomendadas en la ley, para que apuesten firmemente por una prestación del servicio policial eficiente y una asistencia de calidad a los ciudadanos y supone la creación de una figura, “la asociación de

³³⁵Delort Menal, Joan. «Las Policias Locales en Cataluña». En *El modelo policial español y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000, p. 232

³³⁶Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*, cit., p. 305.

municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local”, muy demandada en el ámbito municipal y por parte de numerosos autores³³⁷.

2. Los servicios policiales mancomunados

La admisión de la mancomunidad en la prestación del servicio implica, lisa y llanamente, una mayor presencia y amparo de la policía y en definitiva un beneficio para el destinario final de la actividad policial, esto es, la propia sociedad. Se ha destacado el carácter desigual de la Policía Local en España, con una gran disparidad en cuanto al desarrollo municipal, lo que también afecta a su cuerpo de policía, dado que la LOFCS, cuando regula en su corto Título V, las Policías Locales, no distingue entre ellas, realizando una atribución genérica de tareas, lo cual produce una disfuncionalidad del sistema que mal pueden asumir de manera general los municipios.

En este sentido y tras la promulgación de la LO 2/1986 fueron muchas las CCAA que, en el ejercicio de sus funciones de coordinación, tal y como establece el artículo 148.1.22^a CE, intentaron paliar en parte ese modelo uniforme de seguridad local mediante la promulgación de leyes de coordinación de Policía Local en las cuales se contemplaba la posibilidad de que los municipios se mancomunaran para constituir un cuerpo policial común.

³³⁷ En este sentido y entre otros, pueden ser citados: Barcelona Llop, Javier. «Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los cuerpos locales de policía: el estado de la cuestión». Editado por Iustel. *Diario del Derecho Municipal*; Mainar Ene, José María. «La Policía Local, Policía Judicial de Proximidad». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 18 (La Ley) 2 (Quincena del 30 sept. al 14 oct. 2007): 2965-2979; Orduña Prada, Enrique. «La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana». *Revista digital CEMCI*, nº 2 (ene-mar 2009); de Rojas Martínez-Parets, Fernando. «Cuestiones para una reformulación del servicio de Policía Local». *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 29 (2012).

La posibilidad de constituir cuerpos de policía de ámbito supramunicipal contaba con el aval del Consejo de Estado —Dictámenes 55.288, de 13 de diciembre de 1990 sobre la Ley de Extremadura y 1.447, de 22 de diciembre de 1992 sobre la Ley de Madrid— y del propio Tribunal Supremo —Sentencia de 27 de mayo de 1992, recurso 2582/1990—, quien no puso en duda que los municipios pudieran mancomunarse para prestar el servicio de Policía Local. Manifiesta a estos efectos BARCELONA LLOP que “tan altas opiniones se fundaban en que de una lectura conjunta de la ley policial y de la Ley de Régimen Local no se deducía impedimento alguno a la creación de cuerpos policiales supramunicipales siempre y cuando se observaran los requisitos previstos en la legislación de régimen local para la prestación mancomunada del servicio”³³⁸.

Estos avales cualificados y las propias aspiraciones de las CCAA fueron corregidos de manera concluyente por el Tribunal Constitucional en las sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno de la Nación contra aquellas normas por entender que vulneraban los preceptos de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sentencias en las que tomando como punto de partida la ubicación de la LOFCS en el bloque de constitucionalidad del artículo 28.1 LOTC, integró esta norma en el parámetro para apreciar la conformidad o no con la Constitución de las normas posteriores³³⁹.

Estas SSTC vinieron a afirmar la imposibilidad de que los municipios pudieran establecer servicios policiales mancomunados y en este sentido debe ser destacada la STC 25/1993 sobre la inconstitucionalidad de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales. Esta STC establece en su Fundamento Jurídico 1 que la posibilidad de contar con policía propia solo se concede a las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de

³³⁸ Barcelona Llop, Javier. «Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los cuerpos locales de policía: el estado de la cuestión». Editado por Iustel. *Diario del Derecho Municipal*, p. 15.

³³⁹ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*, cit., p. 302.

las Bases de Régimen Local, clasifica como “Entidades Locales Territoriales”, y no a las que fuera de este grupo gozan también de la condición de Entidades Locales pero tienen un ámbito territorial superior o inferior al municipal, distinción que produce un efecto inmediato para configurar el haz de las potestades o prerrogativas de que se les dota en cada caso.

A consecuencia de esta STC fueron interpuestos una pluralidad de recursos de inconstitucionalidad contra otras tantas leyes de coordinación de diferentes CCAA que culminaron en otras tantas sentencias, todas ellas en la misma línea jurisprudencial que niega la posibilidad del servicio mancomunado intermunicipal. En las leyes autonómicas recurridas, al igual que la ley de la Comunidad de Murcia, se contemplaba la posibilidad de mancomunar servicios de Policía Local y a todas se les cerró esta posibilidad por parte de la meritada jurisprudencia que entendió que los cuerpos de Policía Local son municipales y que, en consecuencia, solo los municipios individualmente considerados tienen capacidad de crearlos.

El Alto Tribunal rechazó la posible creación de cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal argumentando que el bloque normativo que opera como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento de las Leyes de Coordinación, integrado por la Constitución y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no preveía expresamente la posibilidad de constituir tal clase de cuerpos policiales. De acuerdo con la hermenéutica del TC, el artículo 39 de la LOFCS “no se refiere a la creación, ni a la autorización para crear Cuerpos de Policía Local supramunicipales ni tampoco se establece esa potestad en el resto de la Ley Orgánica, ni se contemplan otros cuerpos que no sean creados por los municipios circunscritos expresamente en su actuación a su respectivo ámbito territorial”. De manera que

Manifiesta el TC que la LOFCS debe entenderse limitadora de las facultades del art. 148.1.22^a de la C.E no pudiendo quedar ampliada por el art. 44 de la LBRL, donde se reconoce a los municipios la posibilidad de asociarse entre sí formando mancomunidades para ejecutar obras y servicios de su competencia. Para

mancomunar los servicios de policía haría falta una habilitación competencial específica por parte de la LOFCS, cosa que no hace. De acuerdo con esta interpretación, más política que jurídica, existe una clara prohibición para la constitución de cuerpos de policía supramunicipal. De manera que continúa argumentando el Alto Tribunal que “todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a dichos cuerpos —de coordinación, de legislación relativa a su creación y régimen estatutario o de requerimiento de colaboración— han de entenderse referidas solo a los de Policía Municipal” (SSTC 51/1993, FJ 3º y 52/1993, FJ 4º).

Se pueden citar a estos efectos, además de la referida a Murcia, las siguientes SSTC que vinieron a declarar la inconstitucionalidad de diferentes Leyes de Coordinación, fundamentalmente y entre otros motivos, por la imposibilidad de constituir dichos servicios mancomunados:

- STC 49/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 10/1988, del Parlamento de las Islas Baleares, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales.
- STC 50/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 6/1988, del Principado de Asturias, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales.
- STC 51/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 1/1990, de la Asamblea de Extremadura, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales.
- STC 52/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 4/1992, de la Comunidad de Madrid, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales.
- STC 81/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 1/1989, del Parlamento de Andalucía, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.

- STC 82/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 2/1990, de la Generalidad Valenciana, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales.

- STC 85/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 16/1991, de la Generalidad de Cataluña, de 10 de julio, de Coordinación de las Policías Locales.

- STC 86/1993 que declara la inconstitucionalidad de la Ley 3/1992, del Parlamento Gallego, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales.

El principio de todos estos pronunciamientos se basó en considerar el TC, que cuando el legislador estatal utiliza el vocablo “local” lo identifica con la expresión “municipal” y, por tanto, priva automáticamente de esta posibilidad a toda entidad que no sea el municipio por entender con carácter general que cuando la LOFCS en su artículo 51 establece que “los municipios podrán crear cuerpos de policía propios...”, implica por definición la exclusión de otros entes para la creación de cuerpos de Policía Local propios. Con este posicionamiento del TC se provocó una situación en que miles de pequeños municipios con presupuestos exiguos, se vieron abocados a no poder contar con un servicio de Policía Local permanente y adecuado a las funciones atribuidas a los mismos debido a la imposibilidad efectiva de poder mantenerlo de forma independiente.

Sobre lo expuesto, cabe destacar que una única norma quedó excluida de esta situación y ello por no plantearse su inconstitucionalidad siendo el ya derogado Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, que en su artículo 21 contemplaba la posible asociación de entidades locales para crear cuerpos de Policía Local³⁴⁰.

³⁴⁰ El Capítulo IV del Título I del Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, bajo la rúbrica de “Policías Supramunicipales” disponía en el artículo 21 que “las Entidades locales de carácter asociativo que se creen para mantener un Cuerpo de Policía propio, o que prevean entre otros fines específicos la creación de dicho Cuerpo, adoptarán la forma de Mancomunidad voluntaria. La actuación del Cuerpo de Policía dependiente de la Mancomunidad se ejercerá

Impedida, por la interpretación del Tribunal Constitucional, la vía de creación directa de cuerpos mancomunados de Policía Local por parte de los municipios que no tengan la capacidad de constituir cuerpos autónomos, las CCAA trataron de paliar el problema de estos municipios con escasa densidad demográfica e insuficiente capacidad económica, articulando ciertos instrumentos cooperativos en sus respectivas leyes de coordinación. La legislación autonómica preveía diferentes formas de cooperación a través de la técnica del convenio interadministrativo, en el cual las CCAA prestan la asistencia necesaria a los municipios para que realicen sus tareas propias, pero en ningún caso pueden tener la repercusión y trascendencia que podría obtenerse mediante la figura de la mancomunidad.

En este sentido se pueden destacar por ejemplo a nivel autonómico la posibilidad del establecimiento de convenios entre las CCAA y los municipios para la prestación de los servicios policiales municipales por Policías Autonómicos tanto en municipios que carezcan de dichos cuerpos, como en aquellos cuyo volumen o especialidad de determinados servicios lo aconsejen aunque ello siempre con carácter temporal³⁴¹. Por otro lado también existía la posibilidad de que los

de modo uniforme en el conjunto de los términos municipales o concejiles que integren la entidad y estén adheridos a dicho servicio". Asimismo el artículo 22 establecía que "el Gobierno de Navarra podrá establecer medidas de fomento para la creación de Cuerpos de Policía dependientes de Mancomunidades en aquellas zonas donde no existan Entidades locales con la población mínima exigida para crear por si mismas Cuerpos de Policía, pero cuya densidad de población y características propias aconsejen, en cuanto a la seguridad pública, la existencia de Cuerpos de Policía Local".

³⁴¹ Ejemplo de esta posibilidad lo representa el artículo 117. 2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, el cual dispone que "las entidades locales podrán solicitar del Departamento de Interior la asistencia de la Ertzaintza en aquellas funciones de naturaleza estrictamente policial que correspondan a los Cuerpos de Policía Local, así como en la ordenación y dirección de tráfico en las travesías urbanas, en los casos en que no dispongan de Cuerpo de Policía o, disponiendo de él, sus efectivos no alcancen a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia. En este último supuesto, la colaboración no podrá tener carácter permanente".

En este mismo sentido y en relación a los Mossos d'Esquadra y las Policías Locales, se establece en el artículo 26.3 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, que deben prestarse la asistencia mutua que el ejercicio eficaz de las funciones respectivas requiera y de este modo, debe contemplarse "el apoyo de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra a los municipios que no disponen de Policía Local, prestándoles los servicios propios de ésta" y "el apoyo de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra a los municipios prestándoles los servicios temporales o específicos que, por razón de su volumen o especialización, las Policías Locales no pueden asumir".

Ayuntamientos celebraran entre sí acuerdos o convenios de carácter horizontal en que se acordaba que miembros individualmente considerados de la Policía Local de un municipio pudieran actuar en otra población por tiempo determinado por razón de insuficiencias temporales o de cooperación intermunicipal para atender con carácter eventual necesidades especiales y extraordinarias como grandes eventos deportivos.

Estas diferentes alternativas convencionales han intentado paliar la imposibilidad de mancomunar el servicio de Policía Local entre diferentes municipios, pero poco tienen que ver con la esencia de la mancomunidad, fundamentalmente por su carácter excepcional y temporal, estando limitadas al momento en que cese la causa que las motivo.

La situación cambió decididamente cuando se produjo una modificación en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de la aprobación de la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual introdujo una Disposición Adicional Quinta en el articulado de la LOFCS, que sin perjuicio del análisis que se hará a continuación, posibilitó con las condiciones establecidas, la mancomunidad del servicio de Policía Local entre municipios limítrofes. Esta modificación legal, largamente reclamada por el mundo local implicó un cambio sustancial en el modelo policial español, abriéndose un abanico de posibilidades a los municipios españoles, para, a través de acuerdos de colaboración posibilitar la prestación del servicio policial de una manera adecuada, eficiente y de calidad a los ciudadanos.

No debe obviarse la importancia que esta novedad aportó y aporta, puesto que puede suponer una vía importante para la prestación del servicio de Policía Local que no pueda ser proporcionado de manera autónoma en los municipios de pequeño o reducido tamaño debido a limitaciones financieras y económicas, sin perjuicio de que se considere necesario una modificación en profundidad del modelo policial español mediante la reforma de la LOFCS. Al hilo de esta afirmación resulta muy interesante la reflexión aportada por MAINAR ENE cuando asevera que “todas las dudas que

genera la reforma legal hacen que sin dudar de la buena voluntad del legislador, entendemos que la misma no va a resolver la necesidad de una reforma meditada, consensuada y con la necesaria dotación presupuestaria para resolver el problema, ya enquistado, de la participación del mundo local en materia de seguridad pública. Entendemos que no es cuestión de añadir un nuevo nivel policial en el mal llamado modelo policial sino de estructurarlo racionalmente para hacerlo más eficiente y menos costoso”³⁴².

3. La Disposición Adicional Quinta de la LOFCS y la Orden Ministerial INT/2944/2010, de 10 de noviembre

El medio a través del cual se ha posibilitado la mancomunidad de municipios es, como hemos dicho, la Disposición Adicional Quinta de la LOFCS, introducida por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, que bajo la rúbrica “Colaboración para la prestación de servicios de Policía Local” estipula que “en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de Policía Local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley”. No obstante esta posibilidad no puede basarse en el simple acuerdo entre varios municipios que cuenten con esta voluntad asociativa, sino que “en todo caso, el acuerdo de colaboración respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la

³⁴² Mainar Ene, José María. «La Policía Local, Policía Judicial de Proximidad», cit., p. 2977.

autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

Dada la importancia de la Disposición Adicional Quinta, procede analizar los elementos constitutivos de la misma, puesto que los términos literales empleados pueden suscitar dudas razonables en cuanto a su interpretación. Sobre todo merece resaltarse que en ningún momento se hace referencia al término mancomunidad sino que lo que se establece es que los municipios “...podrán asociarse...” o se habla de un “acuerdo de colaboración para la prestación de servicios”.

Las diferencias entre la mancomunidad y la asociación de municipios son notables, en cuanto a que en el primer caso, y por remisión del artículo 3.2.d de la LBRL, la misma se configura como una entidad local con personalidad jurídica propia distinta de los municipios que la conforman mientras que la asociación de municipios es un simple acuerdo de colaboración sin personalidad jurídica. En segundo lugar, en la mancomunidad no es necesaria la continuidad territorial entre los municipios que la conformen, circunstancia esta que sí se requiere en la Disposición Adicional Quinta que dispone que el acuerdo de colaboración debe realizarse entre municipios limítrofes y pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma.

Por tanto, y en conclusión, se puede afirmar que lo que establece la Disposición de referencia no puede, contemplarse como un supuesto de mancomunidad (aún a pesar, de que popularmente así se diga) sino como un mero acuerdo de colaboración intermunicipal para la prestación conjunta de un servicio concreto pero al que en ningún caso se le puede atribuir personalidad jurídica o entidad diferente a los municipios que la conforman. Se configura por tanto como un pacto o acuerdo de carácter voluntario entre municipios que permite una colaboración entre ellos para la prestación conjunta de una actividad concreta.

El modo de llevar a cabo dicha asociación de municipios establecida en la modificación de la LOFCS, se ha articulado a través de la Orden del Ministerio del

Interior INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local. De este modo a través de esta Orden Ministerial, se establecen las condiciones necesarias para que los municipios incluidos en el supuesto contemplado lleven a cabo esta asociación que en todo caso contará con las condiciones establecidas por el Ministerio del Interior y con el consentimiento del mismo, o de la CCAA pertinente según disponga el respectivo Estatuto de Autonomía.

Será *conditio sine qua non* para llevar a cabo el servicio de policía mancomunada, que se trate de municipios limítrofes y pertenecientes a una misma CCAA (artículo 2), circunstancia por otro lado sensata puesto que en caso contrario estas policías para prestar el servicio ordinario deberían patrullar o cuanto menos circular por municipios que no son los propios, situación que choca frontalmente con la esencia de la Policía Local, que, salvo circunstancias tasadas y limitadas deben prestar su servicio dentro de su término municipal³⁴³.

Cuestión más discutida es que solo puedan ejercer este fenómeno asociativo los municipios, negándose esta posibilidad a otras entidades locales de carácter supramunicipal como comarcas o entidades metropolitanas que diferentes sectores entendían pertinente que pudiesen realizarlo, como destaca por ejemplo el “Informe Azul de la Policía Local” elaborado por la Coordinadora de Policías que agrupa a un número importante de sindicatos policiales independientes.

Asimismo los municipios de que se trate no podrán, por un lado, disponer de manera individual de recursos suficientes para la prestación del servicio de Policía

³⁴³ El artículo 51.3 LOFCS establece la condición para el ejercicio de funciones fuera de sus demarcaciones y así, “dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollemen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma”.

Local, ni, por otro, superar la cifra de 40.000 habitantes como poblaciones asociadas. Estas circunstancias son de todo punto lógicas en la medida en que de no exigirse, el carácter de la institución carecería de sentido pues supondría que estos municipios tienen la entidad suficiente para prestar el servicio y la colaboración obedecería a otros elementos ajenos al sentido de la misma.

Para llevar a cabo la mancomunidad se requiere un acuerdo de colaboración (artículo 3) en el que se debe plasmar, además de los municipios que la suscriben, por un lado, la motivación que da lugar al acuerdo en cuestión, especialmente la insuficiencia de recursos de cada población y, por otro lado, el órgano que procederá a coordinar el servicio de Policía Local, pues no debemos olvidar que nos encontramos con municipios plenamente autónomos con capacidad de autogobierno y que en virtud del acuerdo ceden parte de sus potestades en favor de un servicio que trasciende al municipio en sí. En todo caso y dada la naturaleza temporal de la asociación, deberá dejarse constancia de la vigencia de la misma.

La decisión autónoma de los municipios que pretendan optar a este régimen asociativo no será suficiente para la validez del acuerdo (artículo 4) sino que se requiere la homologación o autorización de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior o en su caso de la CCAA competente, que se concederá en atención a la solicitud formulada y que contendrá una memoria explicativa del proyecto de asociación, las razones que justifican la misma, los certificados correspondientes del número de habitantes de los municipios, los certificados del Pleno de los respectivos Ayuntamientos aprobando la suscripción del futuro acuerdo de colaboración, el número de funcionarios que integrará la Policía Local y el lugar donde se ubicará su sede.

El establecimiento de este régimen asociativo no supone modificación de la naturaleza y estatuto de los agentes, y por tanto, consecuentemente con ello, y según el artículo 5, los componentes que integren el servicio de Policía Local constituido por una asociación de municipios, se someterán a los mismos principios básicos de

actuación, tendrán el mismo régimen estatutario y asumirán las mismas funciones que las asignadas por el ordenamiento jurídico vigente a las Policías Locales.

Lógicamente, el acuerdo debe estar sometido a una serie de limitaciones consustanciales a la esencia de la propia figura, como la imposibilidad de firmar acuerdos múltiples con diferentes municipios (es decir, el acuerdo de colaboración es exclusivo para los municipios que lo firmen), e igualmente tiene suma importancia la vigencia temporal de los mismos, siempre partiendo de que dicho acuerdo podrá tener una vigencia indefinida o un carácter temporal o estacional.

Toda modificación del acuerdo de colaboración se somete a los mismos requisitos comentados, siendo necesaria la comunicación a la Secretaría de Estado de Seguridad o, en su caso, a la autoridad autonómica competente, de la disolución de la asociación, ya sea por voluntad de las partes o por el transcurso de la vigencia temporal prevista en el acuerdo de colaboración.

Finalmente resta por indicar que la figura de la mancomunidad de municipios, o para mayor precisión terminológica, el acuerdo de colaboración para la prestación conjunta del servicio policial, no puede en ningún sentido menoscabar las competencias de las CCAA en materia de coordinación de Policías Locales ni la normativa en materia de régimen local.

5. Valoración de la mancomunidad

Una vez analizada la posibilidad de que los municipios limítrofes de una misma Comunidad Autónoma puedan firmar acuerdos de colaboración para desempeñar de manera unificada las funciones propias de la Policía Local, siempre según los términos de la Orden Ministerial INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan

las condiciones para esta Asociación de Municipios, queda por esperar cual va a ser la reacción de los ayuntamientos españoles que se encuentren en las condiciones contempladas para llevar a cabo esta forma de mancomunidad.

Cabe resaltar en primer lugar y como ya se ha avanzado que en esencia la figura introducida no puede calificarse como de mancomunidad, aunque coloquialmente la alusión sea en estos términos para referirse a la figura asociativa contemplada, por lo que resulta difícil en puridad hablar de la existencia de Policías Mancomunadas.

En segundo lugar y ya en el plano práctico, aún tratándose de una necesidad largamente sentida en el ámbito municipal, será cuanto menos de difícil articulación dado que supondrá un debilitamiento de competencias o potestades de la corporación municipal al establecerse, según dispone la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, un órgano encargado de coordinar el funcionamiento de los servicios de Policía Local, y una Comisión Mixta encargada de velar por el seguimiento del Acuerdo.

Tampoco debe dejarse de lado la situación orográfica de los municipios que puedan verse incluidos en esta norma, pues en muchas ocasiones hablaremos de poblaciones con un número muy reducido de habitantes, separadas por sinuosas carreteras aunque sean limítrofes o distancias relativamente amplias, todo lo cual también dificultará la labor de desplazamiento entre unos y otros municipios.

No puede obviarse tampoco que en todo caso, y con carácter previo al acuerdo, será necesario obtener la autorización de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior o, en su caso, de la Comunidad Autónoma competente, lo que puede condicionar las posibilidades de actuación de los municipios.

Con todo ello y sin dejar de reconocer lo positivo de la institución, surgen dudas y se plantean problemas importantes en su articulación, y pueden surgir una serie de

cuestiones como, por ejemplo, si es la forma más adecuada de suplir las carencias de las Policías Locales en los pequeños municipios, si verdaderamente de esta manera se refuerza la seguridad ciudadana en el medio rural, o si realmente se puede hablar de un cuerpo de policía mancomunado que desempeñe las funciones atribuidas en la LOFCS, etc.

Puede plantearse si sería quizás más factible, como medio de subsanar las carencias del mundo rural, reforzar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, singularmente la Guardia Civil³⁴⁴ o incluso potenciar las Policías Autonómicas para el desempeño de las funciones atribuidas a las Policías Locales allá donde no existen las mismas, pero lo verdaderamente cierto es que por primera vez se contempla en la normativa la posibilidad de asociar el servicio de Policía Local y con ello poder conseguir un efectivo despliegue y capacidad operativa de la misma.

Por tanto, actualmente y dado el breve lapso de tiempo transcurrido desde la modificación de la LOFCS (que tuvo lugar en 2007) y la aprobación de la Orden Ministerial de desarrollo (que se realizó en el año 2010) no se puede efectuar una valoración suficientemente fundada del éxito o fracaso de la institución. En este sentido se puede afirmar, con BARCELONA LLOP que “no es posible llegar a ninguna conclusión acerca de la utilidad práctica de la nueva solución y únicamente podemos constatar que se ha abierto una brecha en el hasta ahora pétreo binomio Policía Local-municipio. Sera por tanto necesario dar tiempo al tiempo y aguardar al día en el que podamos evaluar los resultados, si es que estos llegan a producirse”³⁴⁵.

³⁴⁴ La referencia queda hecha a la Guardia Civil y no a la Policía Nacional en la medida en que según el marco de distribución territorial de los cuerpos estatales que realiza la LOFCS, el ámbito rural queda reservado a la Guardia Civil, y, por tanto, es esta la que actúa en esta zona.

³⁴⁵ Barcelona Llop, Javier. «Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los cuerpos locales de policía: el estado de la cuestión», cit., p. 21.

H. La coordinación de las Policías Locales

Al hacer referencia a la coordinación de los cuerpos de Policía Local básicamente deben distinguirse por su capital importancia dos cuestiones diferentes. Por un lado y dentro del concepto estricto de la coordinación cuando se habla de la Policía Local se hace referencia al conjunto de criterios establecidos por las CCAA en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 148.1.22^a CE, en cuya virtud, y según el artículo 39 LOFCS, corresponde a las CCAA establecer los criterios básicos para la ordenación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial respectivo sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales.

Por otro lado y en segundo lugar, cuando se alude al término coordinación se hace desde una perspectiva de integración de los cuerpos de Policía Local en el modelo policial español y teniendo en cuenta a aquellas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de carácter estatal que actúan en su territorio. El objeto de la coordinación no será establecer criterios de homogenización, que en este ámbito no proceden, sino determinar los parámetros de actuación de dos fuerzas policiales concurrentes en un mismo territorio para de esta manera evitar duplicidad de acciones, desaprovechamiento de medios o falta de coherencia o armonía en las labores de ambos cuerpos.

Además de estos criterios incardinados propiamente en la actividad policial existe un tercer aspecto necesitado de coordinación y es la relación de la Policía Local con los demás departamentos del respectivo Ayuntamiento y sobre ello manifiesta GIL SACRISTÁN que “supone la puesta en estrecha colaboración de todos los departamentos del Ayuntamiento para dar un mejor servicio y especialmente en materia de seguridad. Para cualquier profesional es frustrante que una deficiencia por él denunciada se pase años sin ser resuelta, o que problemas que tendrían fácil

solución no la encuentren porque distintos departamentos de un mismo Ayuntamiento no tengan una comunicación fluida. En esta misma línea de necesidad de una correcta coordinación está el hecho de que los problemas que se encuentra diariamente son complejos y multidisciplinares. El miembro de la policía local una vez que escucha al ciudadano que a él se dirige, debe tener cauce para que, a la mayor brevedad posible, pueda darle solución. No olvidemos que la seguridad tiene un importante componente sociológico”³⁴⁶.

Obviando el aspecto relativo a la coordinación con el resto de servicios municipales por carecer de interés policial, se analizará en primer lugar la facultad de coordinación de las CCAA respecto a los cuerpos de Policía Local de los municipios que se hallen en cada una de ellas en atención al artículo 148.1.22^a CE y el artículo 39 LOFCS y en segundo lugar se examinará la manera en que los cuerpos de Policía Local del municipio de que se trate interactúan con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que desempeñan sus funciones en ese municipio, lo que se hará a través de las llamadas Juntas Locales de Seguridad cuya primordial función es facilitar en materia de seguridad la cooperación de las Administraciones Públicas en el ámbito territorial del municipio, asegurando de forma específica la coordinación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que intervienen en el término municipal.

1. La coordinación de las Policías Locales como competencia autonómica

³⁴⁶ Gil Sacristán, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, cit., p. 655.

La Coordinación es un principio de organización administrativa de rango constitucional contemplado en el artículo 103 CE³⁴⁷ que en esta materia y aplicado al ámbito autonómico pretende unificar y ajustar la gestión y trabajo de los diferentes cuerpos de Policía Local a fin de evitar actuaciones contradictorias o divergentes lo que constituye un presupuesto básico para una prestación homogénea y adecuada de los mismos. En definitiva la coordinación implica “la determinación de los medios y sistemas de relación que posibilitan la acción conjunta de las Policías Locales, a través de las autoridades competentes, en orden a conseguir la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que tienen confiado”³⁴⁸.

En este sentido y con carácter general, la coordinación en la actuación de este cuerpo comprende entre otras y fundamentalmente las siguientes funciones:

- a) El establecimiento de normas básicas de estructura y organización interna, a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policía Local.
- b) La promoción de la homogeneización de los diferentes cuerpos de Policía Local bajo su ámbito en materia de medios técnicos y de defensa, uniformes, acreditación, régimen retributivo, distinciones y recompensas, etc.
- c) La fijación de las condiciones básicas de acceso, formación y promoción de las Policías Locales y el establecimiento de los medios necesarios para ello.
- d) El establecimiento de los instrumentos y medios que posibiliten un sistema de información recíproca.

³⁴⁷ El artículo 103 CE dispone que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

³⁴⁸ En estas palabras se expresa el artículo 14 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña para definir el significado de la expresión coordinación en relación a las Policías Locales en Cataluña y que puede hacerse extensivo a todo el territorio nacional. Este solo es un ejemplo, puesto que en términos similares se pronuncian las diferentes leyes de coordinación de las CCAA.

- e) El asesoramiento en esta materia a las Policías locales en general y a los municipios que lo soliciten en particular.
- f) La canalización de la eventual colaboración entre las distintas Administraciones públicas implicadas a fin de atender necesidades temporales o extraordinarias.
- g) La coordinación de las actuaciones en materia de protección civil.
- h) El establecimiento de las normas esenciales de estructura y de organización interna a que deben ajustarse las Policías locales, así como la normativa de acceso, formación y promoción de sus miembros.
- i) La promoción de la mejora de la formación profesional de las Policías Locales con el establecimiento de medidas necesarias para su adecuada formación básica, perfeccionamiento, especialización y promoción.

Sobre esta cuestión se debe destacar que la coordinación de las Policías Locales se incluye en Constitución como una competencia de las CCAA, cuando el artículo 148.1.22^a dispone que “las CCAA podrán asumir competencias sobre la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica”, y este precepto se ve completado con el artículo 39 de la LOFCS que determina las competencias de las CCAA en este sentido, estableciendo que “corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Establecimiento de las Normas-Marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.
- b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

En materia de coordinación de las Policías Locales es importante destacar que a pesar de que es necesario establecer criterios de homogeneización, no es posible dejar de constatar que ello implica limitar la posibilidad de actuación de los municipios siendo acertada la opinión de BARCELONA LLOP cuando entiende que “las CCAA asumen un importante protagonismo que va en detrimento de las competencias municipales en materia de policía, fenómeno que debe añadirse a la consideración secundaria de que las Policías Locales son objeto dentro del modelo policial español”³⁴⁹.

Sin perjuicio de la anterior manifestación, lógicamente la coordinación de las Policías Locales por parte de las CCAA es necesaria en la medida que vendrá a fijar las condiciones básicas de prestación del servicio y tratará de evitar diferentes criterios de actuación en cada municipio en materias diversas como uniformidad, medios técnicos, formación o estructura, es decir, se trata de una limitación a las competencias municipales establecida en atención a tratar de establecer unos parámetros de igualdad necesarios en orden a que el ciudadano, sujeto último del servicio policial, lo reciba en condiciones de igualdad independientemente del municipio en que se encuentre.

Por tanto, las Leyes de Coordinación resultan fundamentales para establecer las pautas que equiparen los cuerpos de Policía Local en cada CCAA, y las mismas resultan complementadas por la restante normativa que regula el conjunto de

³⁴⁹ Barcelona Llop, Javier. *Policía y Constitución*, cit., p. 298.

aspectos necesitados de homogeneización en estos cuerpos, dándose un amplio desarrollo reglamentario, tan abundante, como variado, y que viene referido además de a los propios reglamentos o Normas-Marco, a aspectos tan distintos, como las academias o centros de formación, la selección, ingreso, promoción y baremos de méritos, la provisión de puestos de trabajo, la situación administrativa de segunda actividad, el régimen disciplinario, la movilidad, la uniformidad, distinciones o condecoraciones, la homogeneización de medios técnicos, el registro de Policías Locales, las comisiones de coordinación o los equipos técnicos y defensivos³⁵⁰.

No obstante, es digno de destacar que según ha ido aumentando la voluntad de las CCAA de potenciar las Policías Locales, así como la posibilidad y deseo de las mismas de asumir un mayor desarrollo, se han ido modificando las leyes de coordinación para regular con mayor detalle o amplitud de miras estas competencias hasta incluso llegar a extralimitarse en la materia que las mismas deben regular. En este sentido GIL FRANCO señala que “las nuevas leyes autonómicas de coordinación de Policía Local, efectivamente, se han convertido en el régimen ordinario estatutario, regulando *ex novo* sobre materias para las que no tenían las competencias, ya que tanto la Constitución en su art. 148.1.22^a CE como la LOFCS ya definieron el contenido que se entendía incluido en el término “coordinación” de las Policías Locales, dejando un estrechísimo margen –si no nulo- a las potestades municipales, a plasmar en el Reglamento del cuerpo de Policía Local correspondiente. Y esto ha sucedido invadiendo, de forma clara, tanto las competencias estatales como las

³⁵⁰ Así por ejemplo la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana dispone en su Preámbulo que “el ámbito de la coordinación de las policías locales recogido en los artículos 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, no se agota con el desarrollo normativo de sus previsiones por parte de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su constante actualización y puesta al día. Cuestiones tales como la organización de un sistema de intercomunicaciones, la información y asesoramiento, o el establecimiento de un marco de apoyo y colaboración interpolicial, precisan de la oportuna concreción que facilite esta coordinación con respeto, en todo caso, de la autonomía municipal y del margen necesario de los entes coordinados para que la coordinación pueda ser calificada como tal”.

municipales yendo más allá de lo que la jurisprudencia ha denominado como “delimitación de potestades”³⁵¹.

Un ejemplo claro es la regulación de la situación administrativa de segunda actividad que no es una situación propia de un régimen de función pública, que podríamos calificar de ordinario, sino propia de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con situaciones análogas en otros grupos funcionariales expuestos a situaciones de riesgo y peligrosidad como es el caso de los Bomberos, y, por tanto, de necesaria regulación básica estatal.

En línea con esto, puede por tanto afirmarse tal y como recoge la Plataforma Social de Policías Locales que “las leyes autonómicas más recientes son de una complejidad y densidad reguladora muy superior a las iniciales. Estas eran, fundamentalmente de coordinación en sentido estricto y así se denominaban; las posteriores son más ambiciosas y, aunque su título conserve el término coordinación, sus pretensiones son más amplias y aspiran a convertirse en el ordenamiento común y ordinario de estos cuerpos funcionariales, intentando dar soluciones al amplio abanico de problemas que son prácticamente comunes a todas las Policías Locales”³⁵².

Dentro del conjunto de disposiciones dictadas en desarrollo de cada Ley de Coordinación, destacan por su importancia las Normas-Marco a las que, según dispone el apartado a) del artículo 39 “habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local”. La importancia de estas reside en que constituyen el parámetro al que deberán de ajustarse los reglamentos de policía de cada municipio al regular

³⁵¹ Gil Franco, Agustín Juan. *Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local*, cit., pp. 742-743.

³⁵² Plataforma Social de Policías Locales, (PSPL). *El modelo policial español*, cit.

sus propios cuerpos, lo cual limita el ámbito competencial de los municipios para reglamentarlos.

En esta línea entiende GIL SACRISTÁN que son “la segunda disposición, por orden de importancia, dada por las Comunidades Autónomas en relación con las Policías Locales y han de servir para la posterior elaboración de Reglamentos por parte de los respectivos Ayuntamientos. Con esta normativa se pretende conseguir cierta uniformidad en las disposiciones municipales que se desarrollen en esta materia”³⁵³.

Cabe destacar que serán de aplicación a los municipios que carezcan de este reglamento mientras que en aquellos municipios en que exista dicho reglamento, éste deberá ajustarse a los criterios y contenidos mínimos que se establecen en la Norma-Marco, así como lógicamente en la Ley de Coordinación de cada Comunidad Autónoma.

Resulta sumamente importante el contenido de las Normas-Marco al objeto de ajustar los contenidos y criterios mínimos de los reglamentos de las Policías Locales de los diferentes municipios, fundamentalmente, en materia de estructura de los cuerpos de Policía Local según la población y características del municipio, los requisitos para el ingreso y promoción interna, las funciones a desarrollar, la uniformidad, medios de defensa y acreditación de su condición, los derechos y deberes de sus miembros y el régimen disciplinario.

Sobre ello, cabe destacar que estas normas cercenan en buena medida la autonomía local en relación a las competencias municipales en materia de seguridad y Policía Local. En este sentido, mientras la Constitución reconoce la autonomía de

³⁵³ Gil Sacristán, Estanislao. *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*, cit., p. 629.

los municipios para la gestión de sus intereses y garantiza la autonomía de los municipios (según los artículos 137 y 140), en la legislación ordinaria de desarrollo de la propia Constitución, se reduce la potestad normativa reglamentaria local en esta materia.

Resulta significativo que la imposición a los municipios de un contenido normativo como el reseñado venga a mermar las potestades reglamentarias, que, son declaradas propias en la LBRL cuando atribuye la competencia en materia de policía a los municipios (artículo 25.2.f). En este sentido, y según BARCELONA LLOP, “es cierto que la Constitución y la LOFCS permiten esta forma, pero ello conduce a que al menoscabo de las Policías Locales en tanto que cuerpos de policía de seguridad se sume el de la competencia municipal sobre el mantenimiento de la seguridad”³⁵⁴.

En este sentido y tomando como ejemplo cercano la Comunidad Valenciana, cabe destacar que con la aprobación de la LOFCS se promulgó la ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación, que otorgó un mayor protagonismo a los cuerpos de Policía Local en relación al resto de fuerzas policiales. El Decreto 25/1998, de 10 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la Norma-Marco sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, fue aprobado para dar cumplimiento a la previsión contenida en la Ley 2/1990, de 4 de abril.

Así, tal y como se ha destacado, el mayor protagonismo de los cuerpos de Policía Local se ha ido estableciendo de manera progresiva y por ello se promulgó la actual Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, que vino a

³⁵⁴ Barcelona Llop, Javier. *El régimen jurídico de la Policía de Seguridad*, cit., p. 195.

sustituir a la inicial Ley 2/1990. Y en consonancia se dictó el Decreto 19/2003, de 4 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la Norma-Marco sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana.

La actual Ley de Coordinación, consciente del progresivo avance y desarrollo de las Policías Locales, y la necesidad de plasmar legalmente esta situación, establecía en su Preámbulo que “la andadura autonómica en materia de coordinación de las Policías Locales tuvo su inicio formal en la Ley 2/1990, de 4 de abril. Esta norma se ha manifestado como un importante medio para la modernización de la seguridad pública en cuanto que competencia estatal en la que participan la administración autonómica y las locales, en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El esfuerzo realizado ha sido de tal entidad que en relativamente poco tiempo se ha pasado de la consideración legal de las Policías Locales como elemento auxiliar a un cuerpo de seguridad integrado, dado el tratamiento unitario y único de la seguridad ciudadana en el sistema constitucional de fuerzas y cuerpos de seguridad. Sin embargo la rápida evolución de las Policías Locales, por el evidente impulso de la Ley de Coordinación de la Comunidad Valenciana, obliga a un replanteamiento de la misma ley autonómica, con el fin de adecuar estos cuerpos policiales a las nuevas exigencias del servicio de seguridad pública que la sociedad demanda”.

Pero esta evolución de los cuerpos de Policía Local, desde la aprobación de la LO 2/1986, y que motivó la sustitución de la primera ley de coordinación de 1990 por otra, la actual de 1999, no ha cesado y por este motivo ya existe un borrador de Anteproyecto de Ley de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana. Las autoridades políticas son conscientes de este proceso evolutivo, y su cada vez mayor asunción de importancia en el marco del sistema policial, y en este sentido, entiende el Preámbulo del anteproyecto de ley la necesidad de adaptar la normativa a la realidad actual.

Es más, el borrador de este Anteproyecto de ley supone una ampliación de la regulación normativa de la actual ley de coordinación, así por ejemplo la actual norma tiene un total de 53 artículos mientras que el Anteproyecto tiene, según el último borrador un total de 95, regulando de manera detallada no solo cuestiones de homogeneización de la función policial sino otras más novedosas como la posible mancomunidad de municipios o el carácter abierto y multidisciplinar de las funciones que asume la Policía Local, cuestiones que parecen ir más allá de las previsiones de la LOFCS al fijar los mecanismos de coordinación.

Es de destacar que actualmente el proceso de redacción de la nueva Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana se encuentra paralizada en tanto no se aclare el contenido de la tantas veces comentada Ley de Seguridad Local que, al parecer y con todas las cautelas, está elaborando el Estado, así como las posibles modificaciones que consecuentemente se puedan producir en la legislación básica de régimen local estatal y, que podrían afectar al marco competencial de las entidades locales³⁵⁵.

Una vez analizado el marco normativo de la Policía Local en general y el ámbito de la Comunitat Valenciana en especial, —con la importancia que tiene en todo caso la Ley de Coordinación respectiva para homogeneizar los cuerpos de Policía Local y establecer criterios de homogeneización de los reglamentos de cada municipio—, destaca que esta homogeneización queda circunscrita en cada caso al ámbito de la CCAA respectiva, lo que motiva que si bien se establecen unos mismos parámetros de funcionamiento en el ejercicio de sus funciones o en cuanto a dotación o medios técnicos en el ámbito de cada CCAA, es posible encontrar diferencias efectivas entre CCAA en cuanto a la normativa aplicable a los cuerpos municipales, lo que puede dar

³⁵⁵ En relación a la referida Ley de Seguridad Local cabe destacar que la misma ha sido analizada con cierto detalle al hablar del ámbito funcional de la Policía Local puesto que de aprobarse podría suponer una revolución en el ámbito policial de carácter municipal.

lugar a ciertas distorsiones del sistema o al menos a diferenciaciones en cuanto a condiciones o medios de trabajo entre cuerpos de municipios situados en CCAA diferentes.

Cabe destacar que en las diferentes leyes además de órganos específicos de coordinación en el ámbito autonómico y sus funciones, se abordan cuestiones como la estructura de los cuerpos de Policía Local, los supuestos de municipios sin dicho cuerpo, formación, medios técnicos, criterios de selección, promoción y movilidad, segunda actividad, derechos y deberes de sus miembros, retribuciones, régimen disciplinario, etc. Este cúmulo de materias objeto de regulación en las Leyes de Coordinación hace una idea de la importancia que tiene la misma para con la Policía Local de cualquier municipio de cada CCAA, teniendo en cuenta que aunque las 17 diferentes Leyes dictadas y en vigor en cada momento establezcan unos criterios y parámetros similares ello no asegura que haya una identidad absoluta.

2. Las Juntas Locales de Seguridad como medio de coordinación y cooperación con los cuerpos estatales

Si las normas de coordinación son fundamentales para disponer criterios homogeneizadores de los cuerpos de Policía Local de cada Comunidad Autónoma, en el ámbito municipal revisten una importancia considerable las Juntas Locales de Seguridad que a pesar de no formar parte de la organización de la Policía Local, resultan sumamente importantes en su funcionalidad y actividad cotidiana o al menos deberían serlo.

Se encuentran contempladas en el artículo 54 LOFCS que prescribe que “en los municipios que tengan cuerpo de policía propio, podrá constituirse una Junta Local

de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial. La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente. La presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con éste”.

En este sentido destaca VALRIBERAS SANZ en relación a la importancia de las mismas que “la coincidencia en el municipio de la realización de labores de seguridad ciudadana por los cuerpos de Policía Local y el cuerpo estatal correspondiente plantea la necesidad de poner en marcha mecanismos capaces de coordinar los esfuerzos para obtener la máxima eficiencia en la consecución de la seguridad pública, entendiendo esta como un conjunto de actividades cuyo objetivo se centra en la consecución de un nivel armónico que posibilite el desarrollo integral de los ciudadanos en el Estado social y democrático de Derecho³⁵⁶.

Cabe destacar que entre los mecanismos de coordinación que crea la LOFCS³⁵⁷ son las Juntas Locales de Seguridad las que quedan en el ámbito local y que son fundamentales, no en orden a determinar criterios uniformes para los cuerpos policiales de carácter local de una misma CCAA, sino para establecer las bases y procedimientos de colaboración de la Policía Local con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que actúen en su territorio.

La actividad de estas Juntas y su labor coordinadora no debe entenderse en el sentido de que establezcan supuestos de actuación conjunta o coordinación de

³⁵⁶ Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, cit., pp. 200-201.

³⁵⁷ La LOFCS en el Capítulo III del Título IV y bajo la rúbrica “De los órganos de coordinación” establece en los artículos 48 a 50 el Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad Autonómicas para llevar a cabo políticas de coordinación en materia de seguridad entre el Estado y las CCAA mientras que en el Título V bajo la rúbrica “De las Policías Locales” establece en el artículo 54 las Juntas Locales de Seguridad como el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatal y local en el municipio.

servicios para trabajar colectivamente, puesto que la articulación real se lleva a cabo a nivel cotidiano e informal bien por contactos entre jefes o bien fruto del desarrollo de la actividad policial. Sobre esto entiende TORRENTE ROBLES que “las relaciones formales entre policías se establecen a nivel político. Las Juntas Locales de Seguridad son la institución encargada de la coordinación policial en cada municipio. En la práctica están orientadas a delimitar competencias y evitar solapamientos, y menos a compartir programas de actuación”³⁵⁸

Sobre ello razona el Preámbulo del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, que estas constituyen, a la vez, “no solo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública, lo que redunda, sin duda, en un mayor acercamiento entre la sociedad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, consecuentemente, en una mejor protección por éstas del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos constitucionalmente”.

Este Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, tiene por objeto regular las Juntas Locales de Seguridad a que se refiere el artículo 54 de la LOFCS y las configura como órganos colegiados para facilitar la cooperación y la coordinación, en el ámbito territorial del municipio, de las Administraciones Públicas en materia de seguridad asegurando de forma específica la cooperación y la coordinación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de carácter estatal y local que intervienen en el término municipal.

El objetivo general de las mismas, como se ha destacado, es lograr la cooperación y coordinación entre la Policía Local y el cuerpo estatal actuante en la

³⁵⁸ Torrente Robles, Diego. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p. 78.

demarcación municipal de que se trate, detallando el RD 1087/2010 en su artículo 4 las competencias a realizar por las Juntas Locales para lograr este objetivo, de manera que se ejercerán por las mismas “las siguientes competencias:

- a) Establecer las formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad que ejercen sus funciones y competencias en el ámbito territorial del municipio.
- b) Analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio. En particular, conocer, analizar y valorar la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten al normal desarrollo de la convivencia en el término municipal.
- c) Elaborar el Plan Local de Seguridad; e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana y de seguridad vial para el ámbito municipal correspondiente, evaluando su ejecución y resultados. Dichos planes recogerán las formas y procedimientos de colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad implicados, en el ámbito respectivo de cada uno.
- d) Proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial.
- e) Informar la propuesta de participación del Servicio de Policía Local con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las funciones de Policía Judicial, de conformidad con la normativa vigente y con los Acuerdos de Colaboración suscritos entre el Ministerio del Interior y el respectivo municipio.
- f) Evaluar y proponer la integración del Cuerpo de Policía Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma del correspondiente Protocolo entre el respectivo Ayuntamiento y el Ministerio del Interior.
- g) Arbitrar fórmulas que garanticen el intercambio fluido de toda la información que pudiera ser relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia en el ámbito local, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el término municipal.

h) Acordar los planes específicos de colaboración y coordinación a desarrollar en el municipio con motivo de la celebración de eventos extraordinarios u otras situaciones que aconsejen la adopción de dispositivos especiales, con el objetivo de prevenir alteraciones del orden y garantizar la seguridad ciudadana.

i) Promover la cooperación con los distintos sectores sociales, organismos e instituciones con incidencia en la seguridad ciudadana del municipio. Para ello, analizará y valorará los trabajos realizados en el Consejo Local de Seguridad, así como la opinión de las diferentes entidades sociales sobre los problemas locales relacionados con la seguridad y la convivencia, a fin de integrar en la actuación pública las preocupaciones y opiniones del tejido social del municipio.

j) Conocer, en el ámbito de sus atribuciones, los conflictos e incidentes de competencia surgidos entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y el respectivo Cuerpo de Policía Local.

k) Cooperar con los servicios de protección civil, en los términos que se establezcan en la legislación y en el planeamiento en materia de protección civil.

l) Efectuar el seguimiento de los acuerdos alcanzados, verificando su cumplimiento y evaluando sus resultados”.

A pesar de sus importantes funciones, cabe destacar que la LOFCS las concibe como órganos de carácter potestativo, y por tanto, fruto de un acto de voluntad entre los representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del respectivo Ayuntamiento, con lo que se deja en manos de la voluntad política o la complicidad entre los componentes de la misma la creación o buen funcionamiento de una institución con objetivos tan destacados. Solamente se establece como condición necesaria la existencia de cuerpo de Policía Local, cuestión de todo punto lógica, pues en caso de no existir no sería necesaria tarea alguna de colaboración pues no actuarían más cuerpos de seguridad que los estatales. Aparte de ello, su competencia para establecer procedimientos de colaboración no tiene más límite que las reglas legales.

Sobre el criticable carácter potestativo de su constitución entiende GIL MÁRQUEZ que es necesaria “la dinamización de los actuales mecanismos de coordinación, las Juntas Locales de Seguridad, haciendo obligatoria su constitución. De esta forma se podrá conseguir una mejora importante en el servicio público de policía que nuestros Ayuntamientos prestan a los ciudadanos”³⁵⁹.

Dos cuestiones fundamentales más deben destacarse en torno a las Juntas Locales de Seguridad, y son, por un lado el carácter vinculante o no de sus decisiones y por otro, la ausencia del Jefe del cuerpo en caso de que así lo entienda el Alcalde.

En primer lugar en cuanto al carácter de sus decisiones y la exigibilidad de los acuerdos adoptados en su seno, la inaplicación de las mismas por falta de voluntad de los miembros de la Junta Local de cumplir los acuerdos, dado que se trata de un órgano de carácter político, difícilmente podrá denunciarse a través de otra vía que la de la responsabilidad política, con lo que el buen funcionamiento de la misma y consecuentemente una adecuada cooperación entre las fuerzas actuantes quedará condicionada a la buena colaboración o buen trato de los responsables políticos.

En segundo lugar, es resaltable que en la anterior normativa reguladora de las Juntas Locales, la Instrucción sobre Juntas Locales de Seguridad, de 10 de junio de 1988, se establecía que las Juntas Locales de Seguridad debían estar compuestas entre otros por el Jefe de la Policía Local, mientras que lo que determina en cuanto a su composición por parte de la corporación municipal la actual norma aplicable, el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, es que habrá tres vocales a designar por el Alcalde, lo cual resulta de todo punto criticable en la medida en que puede dar

³⁵⁹ Gil Márquez, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*, cit., p. 170.

lugar a una politización del cuerpo y a romper la independencia que debe presidir la actuación de toda Jefatura de Policía³⁶⁰.

Si partimos de la idea de que este órgano de colaboración se conforma como un instrumento de coordinación establecido sobre el territorio del municipio, y que constituye un mecanismo capaz de fijar medios y sistemas de relación al objeto de lograr cierta homogeneidad y hacer factible actuaciones conjuntas, de colaboración mutua y de cooperación recíproca, resulta cuanto menos criticable que pueda no formar parte de la misma el Jefe del cuerpo de Policía Local sobre la que se van a decidir criterios de actuación, pero aún resulta más criticable que se conformen como órganos potestativos, lo que hace depender de la voluntad política que se establezcan adecuados cauces de cooperación.

Finalmente, dejando atrás las críticas a la composición de las Juntas Locales de Seguridad y descendiendo al nivel práctico en la colaboración de la Policía Local con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la realidad demuestra que si bien la colaboración se da diariamente en el ámbito profesional de manera genérica, lo cierto es que existen demasiadas ocasiones en que la coordinación entre los diferentes cuerpos se produce en una sola dirección, fluyendo de la Policía Local hacia el cuerpo estatal de turno, entendida en este sentido como una colaboración con subordinación por parte de la Policía Local. Igualmente sus acuerdos no son en la

³⁶⁰ “Mientras que en los vocales de la Administración General del Estado se establece la presencia de los correspondientes Jefes de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el municipio, en el apartado de vocales de la Administración Local simplemente aparece “tres representantes a designar por el Alcalde”. El Jefe de la Policía Local podrá estar o no, a criterio del Alcalde, mientras que los Jefes de las otras FCS tienen asegurada su presencia. Esta previsión supone un ataque y menosprecio a la labor de los Jefes de la Policía Local y a su profesionalidad, en el marco de una nueva política que pretende politizar a estos cuerpos asegurando un mayor control de los Alcaldes y rompiendo su independencia política” [«El jefe de la Policía Local en las Juntas Locales de Seguridad», octubre de 2010. [En <http://policialocalextremadura.blogspot.com.es/2010/10/el-jefe-de-la-policia-local-en-las.html>] (último acceso: 08 de octubre de 2015)].

práctica realmente vinculantes pues no hay más responsabilidad que la política que asuman sus componentes. Se hace pues necesario articular mecanismos que conviertan a las Juntas de Seguridad en órganos realmente efectivos y que en caso de que no se ejecuten sus acuerdos se puedan exigir responsabilidades.

Y en este sentido las Juntas de Seguridad no han sido capaces de establecer fórmulas eficaces de coordinación ya que estas suponen la integración de la diversidad de las partes en el sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, y ello se logra con el intercambio de información, compartiendo bases de datos, medios de comunicación e incluso estableciendo centros preventivos de actuación conjunta, lo cual no se da verdaderamente a nivel local.

I. La distribución estructural de los cuerpos de Policía Local: municipios de régimen común y de gran población

1. Introducción

Una vez analizadas las características de los cuerpos de Policía Local en la actualidad, procede llevar a cabo un estudio concreto de alguna de ellas para poder concluir si en atención a las funciones ejercidas por los mismos puede entenderse que éstos merecen el concepto de Policía Integral Básica o si por el contrario deben ejercer exclusivamente las funciones determinadas por la ley tal y como vienen establecidas, y por tanto, corresponde seguir considerándolos un cuerpo policial de carácter esencialmente secundario y subordinado a los cuerpos estatales, al menos, en lo que a tareas de seguridad ciudadana se refiere.

Para ello se debe proceder a examinar un municipio de cada uno de los regímenes contemplados en la normativa actual, esto es, procede distinguir, tal y como hace la ley, entre los municipios de régimen común y los municipios de gran población en los términos introducidos en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local que a estos efectos modifica la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local para introducir los llamados municipios de gran población y su régimen jurídico especial respecto al resto de municipios³⁶¹.

La razón de ser de esta distinción en la catalogación y regulación de los cuerpos de Policía Local radica, lógicamente, en la diferenciación de los medios materiales y humanos con que contarán ambos tipos de municipios, de tal manera que cuando se alude a los municipios de gran población, encontraremos una mayor asunción de actuaciones y una mayor complejidad en la distribución de la plantilla de

³⁶¹ La Ley 57/2003 dedica su artículo primero a la modificación de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. El apartado 4 del mencionado artículo adiciona a la Ley 7/1985 dos nuevos títulos, de los cuales el X, bajo la rúbrica "régimen de organización de los municipios de gran población", contiene las disposiciones que motivan el sobrenombre de "Ley de Grandes Ciudades". En este título X, el artículo 121 es el que regula el ámbito de aplicación de este régimen, que se caracteriza por suponer respecto a municipios que superen un determinado número de habitantes o reúnan determinadas características que acentúen su caracterización o importancia que dispongan de un régimen específico que implica una mayor asunción de competencias y posibles actuaciones que los municipios catalogados como de régimen común.

En este sentido establece la Ley 7/85 de 2 de abril tras la modificación referida, que se aplicará el régimen establecido y por tanto se entenderán como municipios de gran población (artículo 121):

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

En cuanto al régimen establecido para los mismos, y dada la imposibilidad de reproducirlo en esta sede, hay que remitirse al Título X de la Ley 7/85 de 2 de abril que determina un régimen jurídico especial y más amplio en atención a las facultades y funciones a realizar por la respectiva corporación en su término municipal.

que se trate por la sencilla razón de la mayor dimensión del cuerpo policial en cuestión.

En relación a los municipios de régimen común se debe hacer a su vez una importante advertencia, dado que no se pueden asimilar todos los cuerpos policiales que se someten a este régimen puesto que existe una amplia heterogeneidad en esta categoría que implica que solamente se podrán configurar como operativos —desde la perspectiva de una asunción medianamente amplia de funciones— los cuerpos de aquellas poblaciones que cuenten con una población relativa que dé lugar a una plantilla policial cuyo tamaño suponga la posibilidad de asunción de estas funciones.

En este sentido, si se parte de que para poder tener cierta operatividad es necesario contar con una plantilla mínima de unos 30 agentes, se trata de municipios de una cierta densidad geográfica y que cuenten al menos con 20.000 o 25.000 habitantes, de manera que aquellos otros municipios que no cumplan esta condición mínima, no es que no cuenten con un cuerpo adecuado a sus características, sino que no se podrá hablar de que se encuentren en condiciones de prestar un servicio integral.

En estos otros casos, que ciertamente son abundantes, sería factible la cuestión de la mancomunidad de municipios en la prestación del servicio policial, ya mencionada a lo largo de la exposición, para de esta manera prestar un servicio con todas las garantías y del cual no deben carecer los ciudadanos residentes en los mismos por el simple hecho de la menor densidad poblacional de los mismos.

Por tanto, partiendo de lo expuesto, procede llevar a cabo un análisis de la distribución policial y de las funciones asumidas por dos municipios arquetípicos dentro de las dos clases de municipios contemplados por la normativa, siempre excluyendo, como se ha destacado, aquellos en los que, por su entidad, no es posible que sea prestado un servicio policial completo y pleno.

De esta manera, como municipio de gran población, por cercanía e inmediación se llevará a cabo un estudio del cuerpo de Policía Local de la ciudad de Valencia, mientras que en el ámbito de los municipios de régimen común, se procederá a analizar el cuerpo de Policía Local de Paterna, con una densidad demográfica que permite contar con un cuerpo de tamaño adecuado para un despliegue de funcionarios que ejerciten un amplio abanico de funciones.

2. Elementos a tener en cuenta a efectos de la distribución orgánica y funcional de una plantilla de Policía Local

Ante el planteamiento de un servicio de Policía Local de calidad, adecuado a las circunstancias del municipio en que actúe y acorde a dicha población será ineludible además de un número suficiente de agentes, una distribución adecuada en funciones concretas teniendo en cuenta el territorio donde se va a actuar y las necesidades que dicho lugar requiere en ese momento y que pueden ser variables en el tiempo y dar lugar a la modificación puntual de la estructura de la plantilla.

En todo caso, la distribución orgánica y funcional de la Policía Local de un municipio con el fin de cumplir con las finalidades previstas para la misma requiere planificar la actuación del cuerpo en atención a satisfacer las exigencias de la población, motivo por el cual, a la hora de establecer la distribución o funcionalidad de la plantilla hay que tener en cuenta la multitud de variables concurrentes en el municipio en cuestión, básicamente el territorio y los caracteres de la población del mismo.

Con todo ello no se puede dejar de reconocer que la estructura de los cuerpos de Policía Local, es en muchos aspectos, análoga o semejante, obviamente, fruto de

la aplicación de una misma normativa que motivará o provocará que las medidas en torno a los cuerpos policiales de una misma CCAA, o incluso en diferentes, estén regidas por unos mismos principios pero con suficientes especialidades según el municipio y las preferencias políticas de la corporación de turno.

En este sentido, la normativa existente es cuanto menos compleja y variada, puesto que como se destacó cuando se hizo referencia a la misma, la Policía Local se ve afectada por la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía además de por los principios generales de la LOFCS; después dependerá de en qué Comunidad Autónoma se encuentre para verse sometida a los preceptos establecidos por la misma que si bien deberá asumir los principios generales de la LOFCS tiene la capacidad de establecer las normas de coordinación de los cuerpos de policía de su territorio, lo que puede suponer distinciones entre municipios de diferentes CCAA. Por último y junto a este maremágnum normativo no exento de complejidad, hay que tener en cuenta la copiosa normativa municipal constituida por el conjunto de ordenanzas dictadas por el ayuntamiento y las órdenes o instrucciones en atención al servicio que emitan el Alcalde y la Jefatura respectiva.

Por tanto junto a las normas aplicables que perfilarán el contenido legal de las funciones de los cuerpos de Policía Local, la singularidad de los mismos vendrá marcada por la voluntad de Alcaldía, la cual en consonancia con sus preferencias políticas hará mayor hincapié en determinados aspectos frente a otros, como por ejemplo, incentivando o no la Policía de proximidad, estableciendo unidades de medio ambiente o fomentando la seguridad ciudadana, o incluso, en los casos más novedosos, por ejemplo el establecimiento de unidades caninas.

En definitiva, es un modelo previamente definido por la normativa aplicable tanto en competencias y funciones como en principios de actuación pero que admite singularidades manifiestas derivadas de las innovaciones o proyectos concretos de cada Jefatura de Policía aunque destaca como hemos dicho, que todos los modelos parten de un patrón previamente definido.

Debe destacarse que estas particularidades dependerán en buena medida de las corrientes en boga en cada momento o de las tendencias a nivel nacional e internacional que estén al uso en un periodo concreto sobre la gestión de los cuerpos policiales, lo cual, sin duda, influirá en la Jefatura de cada municipio, como por ejemplo podría ser en la actualidad la tendencia al estudio e implantación de la Policía de Barrio o el concepto más actual y definido de Policía de Proximidad que en la práctica totalidad de las plantillas de Policía Local está siendo objeto de desarrollo pero que variará en función de las preferencias de la corporación municipal de cada momento.

Partiendo de estas nociones debe destacarse la idea de que a la hora de establecer un modelo policial puede distinguirse entre un modelo centralizado o descentralizado, cuya opción verá justificada básicamente por el volumen de habitantes de la población de que se trate y consecuentemente de la plantilla de Policía Local aunque también se verá influenciado por ejemplo por la existencia de núcleos poblacionales diferentes al casco urbano (urbanizaciones) o polígonos industriales. En definitiva, la distribución poblacional y los caracteres del municipio implicarán la distribución y los criterios de actuación de la Policía Local en un determinado sentido.

En atención a lo expuesto, puede plantearse cuál es la opción a adoptar por los municipios y procede destacar que la elección por un sistema centralizado o no, en esencia, se basará en la dimensión del municipio y sus habitantes, lo cual consecuentemente conllevará un aumento de los servicios policiales y un mayor número de agentes en la conformación de la plantilla para la resolución de los mismos. Por lo expuesto, las ciudades tenderán a una mayor descentralización cuanto mayor sea el tamaño de la ciudad de que se trate, puesto que a superior población habrá una demanda creciente de servicios que requerirá de una distribución razonada de la plantilla a través de especialidades para tratar de este modo la gran multiplicidad y variedad de asuntos que se planteen.

Frente a las grandes ciudades como Madrid o Barcelona con una densidad demográfica muy alta, las ciudades que siendo municipios de gran población no cuentan con tal tamaño, optarán también por un sistema descentralizado —unidades de tráfico, atestados, seguridad ciudadana...— pero relativizado por su tamaño y posibilidades, estableciendo cierta autonomía y grupos especiales de cada tipo de unidades que actuarán en la zona de que se trate.

En última instancia, en relación al resto de municipios, básicamente en los especificados como de régimen común se tenderá hacia la instauración o establecimiento de un sistema menos descentralizado o incluso centralizado, y ello, debido a la necesidad de optimización de los medios disponibles y un menor número de asuntos o servicios a tratar. Lo contrario supondría un mal aprovechamiento de agentes o duplicidad de instalaciones innecesarias.

No obstante, esta centralización en los municipios de menor tamaño está siendo relativizada por las últimas tendencias en la prestación del servicio policial dado que se está incentivando en la práctica totalidad de municipios que cuentan con un número suficiente de medios, el establecimiento de unidades de Policía de Proximidad que cuenta con un mayor acercamiento al ciudadano y que gozan de cierta autonomía en la prestación de su quehacer diario.

Estas presunciones, en todo caso, estarán condicionadas por la propia idiosincrasia de cada municipio, las tendencias políticas de sus corporaciones, la distribución geográfica de la población en el término municipal, la existencia de polígonos industriales o parques tecnológicos o incluso la existencia de población estacional en períodos concretos. Todo este conjunto de caracteres vendrá a configurar el modo de prestación del servicio y las funciones ejercidas por el cuerpo de policía.

3. PATERNA: Municipio de régimen común

A través del estudio de la estructura del cuerpo de Policía Local de Paterna se observará en qué modo se distribuyen los medios humanos de que dispone un municipio de régimen común de un tamaño relativamente pequeño para la prestación del servicio policial, para así poder comprobar si este es efectivo y si por tanto la Policía Local está en condiciones de asumir funciones concretas más allá de las contempladas en el artículo 53 de la LOFCS, como pueda ser la función de Policía Judicial en sentido estricto, la labor de seguridad ciudadana de igual a igual con los cuerpos estatales o la actuación de la Policía de Proximidad con todas las notas que la propia noción conlleva³⁶².

Resulta extremadamente importante tener en cuenta la multitud de variables del municipio, no solo poblacionales, sino también de carácter social, político o de todo tipo, y en relación a ello la Jefatura de esta población estableció el modelo que a continuación se va a analizar. Entiende MESTRE, Jefe de la Policía Local que “el supuesto sobre el que se desarrolla el proyecto, va encaminado a establecer un modelo policial adaptado para una ciudad en expansión, con un número de habitantes, que ronda las 67.000 personas empadronadas, con una previsión de crecimiento importante y unas características muy especiales respecto a la distribución de sus áreas poblacionales, con diferencias socioeconómicas importantes entre las mismas, polígonos industriales destacables, vías de comunicación interurbanas que circunvalan el término municipal, población flotante que discurre a diario, etc. que la

³⁶² El Municipio de Paterna está situado en la provincia de Valencia, a 5 km al norte de la capital, en la ribera izquierda del río Turia. Forma parte de la comarca de l'Horta integrada en el Área Metropolitana de Valencia. Este municipio ha experimentado un espectacular crecimiento de la población en los últimos años. De hecho en un siglo la población se ha multiplicado por 15, superando los 66.000 habitantes, convirtiéndose en el segundo municipio más poblado de la comarca. Paterna dispone de un amplio término municipal dedicado en gran parte a la actividad industrial y empresarial. [En <http://www.paterna.es/es/municipio/conoce-paterna/caracteristicas-del-municipio/presentacion.html>].

hacen convertirse en uno de los términos municipales más extensos y concurridos de toda la comunidad, siendo por ello necesario que su Policía Local, que en la actualidad cuenta con 100 efectivos, tenga la capacidad suficiente para prestar con plena satisfacción y el máximo rendimiento, todas las necesidades que la ciudadanía demanda”³⁶³.

Los ejes en atención a los cuales se vertebra la distribución y funcionalidad del cuerpo de Policía de Paterna son básicamente dos, por un lado la importancia del servicio de seguridad ciudadana, aunque la competencia específica corresponde a los cuerpos estatales, y por otro lado, en línea con la mayoría de municipios, una potenciación del servicio de Policía de Proximidad con un modelo cercano al ciudadano.

Por tanto, se puede afirmar que Paterna opta por un modelo de policía mixto basado en estos dos ejes, la policía de seguridad, entendida como una tarea consustancial a la propia policía y la Policía de Proximidad como servicio integrado en la población, con un sistema descentralizado por barrios, dando lugar a un trato personal. La importancia se centra por tanto en la labor de seguridad ciudadana, menor en cuantía pero trascendental en relación al mantenimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos y el servicio de Policía de Barrio o Policía de Proximidad mayor cuantitativamente y muy relevante en la labor asistencial y de servicio del cuerpo a la ciudadanía. Se trata por tanto de un modelo de marcado carácter asistencial basado en la integración del policía en el conjunto poblacional, la labor preventiva y en definitiva un modelo policial integrado e integral.

En consonancia con todo ello la Jefatura de la población ha puesto énfasis en el binomio Policía Local-ciudadano de manera que se trata de incentivar, de conformidad con las premisas inspiradoras de la Policía de Proximidad, la cercanía

³⁶³ Mestre, Rafael. Intendente Principal Jefe Policía Local Paterna. «Nuevo modelo policial: Implantación del nuevo modelo policial en el cuerpo de la Policía Local de Paterna». Paterna, 2015, p. 3.

con el ciudadano y el conjunto de asociaciones vecinales y esto se articula, no solo con la relación directa del policía de a pie con el ciudadano, sino también a través del “Observatorio Local de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que se conforma como un organismo integrado, entre otros, por las asociaciones vecinales, y cuya función primordial será complementar a la Junta Local de Seguridad, estando encargado de planear, organizar, ejecutar y controlar los planes y proyectos de seguridad ciudadana dirigidos a luchar contra la delincuencia.

Determinados los caracteres teóricos básicos de la actuación de la Policía Local en Paterna, que como se ha destacado, persiguen una simbiosis de la ciudadanía con el cuerpo policial haciendo hincapié en la prevención y la función asistencial de la policía procede abordar la organización efectiva de este cuerpo policial. Básicamente el municipio de Paterna ha optado por un sistema descentralizado mixto, dividiendo el municipio en distritos, a la vez que se establecen unidades específicas con cometidos concretos, sin que ello signifique que actúan de manera independiente, sino más bien al contrario, promoviendo una actuación coordinada con el conjunto de las mismas a través de la Junta de Mandos.

De esta manera el término municipal se divide en 7 distritos en atención a núcleos poblacionales o industriales, y 5 diferentes unidades, que se dedican cada una de ellas a cometidos concretos.

Los distritos en que se divide el término municipal son:

- Distrito 1.- La Cañada.
- Distrito 2.- El núcleo urbano del municipio.
- Distrito 3.- El polígono Fuente del Jarro y el Parque Empresarial Táctica
- Distrito 4.- El Parque Tecnológico; Bocheros; Bobalar y Santa Gema.
- Distrito 5.- El barrio de la Coma; Heron City y Mas del Rosari.
- Distrito 6.- Terramelar
- Distrito 7.- Valterna y Llano del Cura.

Por otro lado las unidades permanentes con las que se distribuye por especialidades la tarea policial son las siguientes:

- La Unidad de Seguridad Ciudadana que desarrolla su labor de manera transversal en los diferentes distritos a que hemos hecho referencia, pudiendo actuar en cualquier área.

Esta unidad actúa habitualmente colaborando con el Cuerpo Nacional de Policía en todo tipo de servicios de seguridad ciudadana, sin que se pueda entender que lo haga de manera subordinada o bajo las órdenes del cuerpo estatal. Junto a este tipo de servicios se encarga de toda clase de actuaciones de carácter asistencial (conflictos privados, ayuda a ciudadanos). Por tanto, con ello se refuerza el carácter de seguridad ciudadana de la Policía Local, cuando en principio se trata de una tarea cuya competencia corresponde a las FCSE; asimismo la idea no es constituir un grupo de Policías Locales que se pongan a las órdenes de la Policía Nacional sino establecer una unidad de Policía Local cuyo fin primordial además del asistencial, sea la seguridad ciudadana, con todo lo que esta atribución conlleva.

Junto a ello y acentuando todavía más si cabe el carácter de cuerpo policial pleno, se establece en la unidad de seguridad ciudadana, un grupo operativo nocturno con las funciones de seguridad ciudadana y de asistencia al ciudadano exclusivamente por la noche, con la mayor complejidad y problemática que este horario implica.

- La Unidad de Tráfico (Deltas) que dado que su objetivo primordial es la gestión del tráfico constituye su principal núcleo de actividad el distrito 2, es decir, el casco urbano, pudiendo actuar en cualquier otro distrito cuando resulte necesaria su asistencia.

- La Unidad de Tráfico (Atestados) cuyo objetivo primordial como la anterior unidad es el tráfico pero centra su objeto en la atención de los accidentes y la

instrucción de todas aquellas diligencias relacionadas con los mismos o con delitos contra la seguridad vial.

En materia de tráfico estas dos unidades se dedican tanto a la regulación y control del mismo en todo el término, entrada y salida de colegios y denuncia de infracciones, como por otro lado a la elaboración de atestados en materia de accidentes y delitos contra la seguridad vial. La jefatura se está planteando integrarlas en una sola unidad constituida por los miembros de ambas para contar con más medios y el ejercicio de todas las funciones señaladas. En cualquier caso se trata de una de las funciones indiscutiblemente atribuidas a los cuerpos de Policía Local en la LOFCS.

- La Unidad de Medio Ambiente (UMA) cuyo objetivo primordial es la actuación en las zonas agrícolas y forestales y en relación a materias relacionadas con la protección del medio ambiente. Desarrolla su actividad en cualquier área pero primordialmente en la zona del distrito 1, la Cañada, por su alto valor ambiental.
- La Unidad de Vigilancia de Áreas Residenciales (UVAR), es decir, la faceta de Policía de Proximidad, con el objetivo de implantar la Policía de Barrio en todos los distritos en que se divide el término municipal a efectos de la actuación policial de modo que junto a estas unidades de barrio en los diferentes distritos se establece una sección específica de barrio mucho más numerosa cuyo objeto será el casco urbano, mayor núcleo de concentración ciudadana del término municipal.
- La Unidad de Vigilancia de Espacios Públicos (UVEP) que tiene como objeto primordial la vigilancia de parques y jardines, por tanto también actúa en todos los distritos, aunque especialmente su objeto es el Parque Central. Se está barajando la posibilidad de eliminar esta unidad para integrar sus componentes en el resto de unidades incentivando especialmente el área de seguridad ciudadana.

En definitiva, con independencia de la unidad de medio ambiente y tráfico, el conjunto policial se articula en torno a la función de seguridad ciudadana y la idea de Policía de Proximidad primando la asistencia y atención ciudadana y la labor preventiva e integradora para con el ciudadano mediante una policía cuyo objeto primordial de defensa es el bienestar del vecino.

En palabras de MESTRE, “la seguridad ciudadana, en el sentido amplio de la palabra, no circunscribiéndose únicamente a la persecución de los ilícitos penales, es un servicio esencial para la ciudadanía, la sensación de seguridad que el ciudadano debe de percibir en su propio día a día, paseando, circulando con su vehículo, visitando las zonas públicas con su familia, o simplemente estacionando su vehículo cuando finaliza su jornada de trabajo, se consigue y se fomenta potenciando la presencia de los agentes en la vía pública, lo que ofrece una seguridad ciudadana muy valorada por los ciudadanos, y esta seguridad debe ser ejercida principalmente por los agentes locales, independientemente de la unidad policial en que estén adscritos, como conocedores de la idiosincrasia de cada barrio, de cada zona, de cada calle, de cada área de trabajo, y todo ello se consigue junto con el mantenimiento de la seguridad ciudadana que conocemos. Es importante subrayar que la competencia en esta materia corresponde ser ejercida por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, y en el caso de nuestra villa, al Cuerpo Nacional de Policía, lo cual junto con el cumplimiento de las ordenanzas municipales de convivencia, competencia exclusiva de la Policía Local, formaría un binomio ideal de “Ciudad Segura”³⁶⁴.

Junto a estas unidades anteriormente definidas existen una serie de áreas de servicios que si bien no son evidentes en la vida diaria del ciudadano de a pie si dan lugar a la prestación de un servicio de policía adecuado y en este sentido puede

³⁶⁴ Ibid., p. 25.

citarse la sala de transmisiones o la unidad administrativa sin cuyos servicios difícilmente podría prestarse un servicio apropiado y coordinado de todos los agentes.

Asimismo y en consonancia con una prestación cada vez más cercana al ciudadano y caracterizada por el trato directo, existen órganos especiales de integración en la población, como la Oficina de Mediación, que tiene la finalidad de solucionar conflictos privados evitando su judicialización o el Departamento de Seguridad Vial con un contacto cercano y un servicio pedagógico en los colegios promoviendo una adecuada educación vial de los escolares. También existe un Servicio de Acción Canina que además de servicios de control y búsqueda de drogas y estupefacientes realiza labores de exhibición y de carácter pedagógico con escolares. Todo ello resulta completado por un sistema de gestión informática de carácter integral que permite, entre otras cosas, confeccionar una completa base de datos del conjunto de actuaciones policiales así como la potenciación del elemento informático para permitir un mayor acercamiento si cabe de la policía al ciudadano, a través, por ejemplo, de la página web de la policía.

Para concluir con la exposición del sistema policial establecido en Paterna como ejemplo de municipio de régimen común, solo resta por decir que se trata de un municipio de un tamaño medio (unos 65.000 habitantes), que sin embargo con una dotación limitada de efectivos (unos 100 agentes) presta sus funciones a lo largo de las 24 horas del día en tres turnos y a su vez además de asumir las funciones que le han sido legislativamente conferidas ejerce otras como la seguridad ciudadana que legalmente solo le es atribuida de manera tangencial y subordinada con relación a los cuerpos estatales y que se completa, por ejemplo, con una unidad canina, servicio de mediación o asistencia a escolares en programas formativos. A su vez se trata de un cuerpo que en consonancia con las tendencias actuales, fomenta, promociona e incentiva el servicio de Policía de Proximidad como la manera más útil y efectiva de acercamiento a los ciudadanos y de prevención de la delincuencia mediante el trato

directo y la integración de los agentes en la colectividad del municipio como un ente más de los que la forman.

4. VALENCIA: Municipio de gran población

Una vez analizado un municipio de régimen común entendido como el supuesto más numeroso entre los municipios de nuestro país procede entrar a considerar la organización y estructura de un cuerpo de Policía Local de un municipio de gran población para de este modo ser conscientes de la gran diferencia existente entre ambos tipos de municipios y consecuentemente entre ambos cuerpos de Policía Local.

Siguiendo con ejemplos cercanos, se va a proceder a examinar el cuerpo de Policía Local de la ciudad de Valencia, que cuenta aproximadamente con unos 800.000 habitantes siendo el centro de una extensa área metropolitana y que por tamaño demográfico es la tercera ciudad de España. Se trata de una ciudad cuyo cuerpo de policía está compuesto por más de 1.600 miembros de los cuales, el 15% forman su escala de mando.

El mando del cuerpo lo ejerce un Intendente General Jefe que es el jefe inmediato y operativo del cuerpo y que es el funcionario de la máxima categoría existente en la plantilla ostentando el mando inmediato sobre todas las Divisiones, Unidades y Servicios en que se organiza el cuerpo de modo que sus funciones son la dirección, coordinación y supervisión de las operaciones que se lleven a cabo. En todo caso el Cuerpo policial está bajo la superior autoridad del Alcalde o Concejal en quien pueda delegar.

Como pieza fundamental se constituye la Junta de Mandos que es el órgano consultivo de la Jefatura y está compuesto por los miembros del Cuerpo pertenecientes a la escala superior (Intendentes Generales e Intendentes Principales) y que informan sobre la resolución de asuntos de régimen interior de especial trascendencia.

Los diferentes Servicios del Cuerpo se estructuran en Divisiones siendo sus jefes miembros de la escala superior con la categoría de Intendentes Generales³⁶⁵. Estas Divisiones son las grandes parcelas en que se estructuran orgánica y funcionalmente los servicios de la Policía Local en la ciudad. Las Divisiones a su vez se clasifican en Divisiones Técnicas, Divisiones Operativas y Divisiones Territoriales. A su vez son centralizadas y descentralizadas en función de sus cometidos.

Las Divisiones se estructuran en Unidades a cuyo frente se encuentran los Intendentes Principales³⁶⁶, y ya en una estructura jerárquica piramidal descendente por importancia, el resto del Cuerpo, completado por Intendentes, Inspectores, Oficiales y Agentes.

La Policía Local de Valencia está organizada basándose en un modelo de distribución mixto: se organizan servicios centralizados, que se ubican en la Central de Policía sita en la Avenida del Cid número 37 (antiguo Cuartel de Aviación) aunque los GOES día se ubican en el Molí del Sol, y las siete Unidades descentralizadas,

³⁶⁵ Las funciones de los Intendentes Generales consistirán básicamente en dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos de su División que sean de su competencia, elevar al jefe del Cuerpo los informes que estime procedentes, así como colaborar y asistir a éste, dictar las instrucciones y órdenes que estime convenientes para el buen funcionamiento de los servicios y desarrollar las funciones de planificación, organización, coordinación y control necesarias. (García Monerris, Carmen y otros. *Historia de la Policía Local de Valencia: más de 135 años de historia*, coords. Ferrer Álvarez, Mireia; Álvarez Rubio, Amparo y Serrano Julián, José. València: Ajuntament de València, 2011, p. 301).

³⁶⁶ De entre las funciones de los Intendentes Principales podemos destacar la de dirigir y gestionar los servicios y resolver los asuntos de su Unidad, elevar al jefe de División los informes que estime procedentes, reunirse periódicamente con los mandos de la Unidad y asignar al personal de la Unidad los diferentes servicios y supervisar el trabajo asignado a los Intendentes y colaborar y asistir al Intendente General. (Idem., p. 301).

correspondientes a las Unidades de Distrito con ubicaciones en cada barrio en que prestan su servicio y del cual toman su nombre.

El tamaño de la plantilla y la multiplicidad y variedad de asuntos a tratar ha motivado que se proceda a establecer una estructura cada vez más especializada donde los miembros del cuerpo se convierten en expertos de cada materia para de esta manera ofrecer el mejor y más singularizado trato a los ciudadanos que requieran de asistencia en aspectos concretos. Esta será una diferencia esencial entre los municipios de gran población y los de mayor tamaño de régimen común frente al resto, puesto que en estos últimos dada la limitación material y de medios humanos no es posible primar esta especialidad y nos encontramos con agentes que con carácter general realizan todas las funciones.

Como se ha destacado, en el municipio de Valencia se ha tendido en los últimos años a la especialización del cuerpo creando grupos expertos en determinadas materias que se corresponden con necesidades reales que la sociedad demanda. El sentido de este criterio es el de poder ofrecer un servicio de mayor calidad al ciudadano con agentes que poseen unos conocimientos más profundos y precisos en dichas áreas. Como ejemplo de esta idea pueden citarse el grupo SIGMA de la División de Tráfico que se encarga de transportes y documentación o la Sección X-2 cuya tarea primordial es la elaboración de los atestados y demás diligencias judiciales en materia de seguridad vial. En violencia doméstica destaca el Grupo GAMA que atiende el seguimiento de las víctimas de maltrato o en situaciones de desprotección el Grupo X-4 que tiene como cometido asistir a los grupos sociales desfavorecidos³⁶⁷.

El primer elemento a destacar en esta estructura es la Central de Policía cuyas nuevas infraestructuras tienen diferentes dependencias de uso policial y social centralizando algunos servicios como el de la División de Tráfico y el Área Técnica-

³⁶⁷ Ibid., pp. 306-307.

Administrativa. Las instalaciones formadas por tres edificios ocupan una superficie de 9.000 metros cuadrados y cuentan con un aparcamiento subterráneo de dos plantas con capacidad para 275 vehículos. En estos tres edificios que configuran la nueva Central de Policía Local de Valencia quedan ubicadas la Jefatura del Cuerpo, las Divisiones de Recursos Materiales y Administración, la División de Recursos Humanos, la Unidad de Transmisiones y Sala del 092, la División de Tráfico con la totalidad de sus unidades, el Grupo de Operaciones Especiales Nocturno (GOE), la actual Cuarta Unidad de Distrito "Abastos", los Servicios de Atención Ciudadana, la Academia del Cuerpo, la Unidad de Investigación de Accidentes y Atestados, la Galería de Tiro, y la Unidad Administrativa de Multas. Estas dependencias albergan además, un Salón de Actos modular, Biblioteca, Gimnasio, Museo, Gabinete Médico, un espacio dedicado a los policías jubilados, y una Guardería Municipal³⁶⁸.

Entrando a analizar las diferentes Divisiones y Unidades en que se estructura el Cuerpo de Policía Local de la ciudad cabe distinguir fundamentalmente elementos centralizados y descentralizados y de esta manera las unidades centralizadas son básicamente medios de carácter técnico, es decir, administración, comunicaciones o depósito de vehículos, en definitiva, recursos humanos y administración. Mientras que por otro lado las unidades descentralizadas son esencialmente las de carácter territorial, esto es, las unidades de distrito en que se divide la ciudad y otras unidades específicas como los GOE o la Policía de Barrio.

En cuanto a las unidades centralizadas de carácter técnico, podemos destacar la División de Planificación e Inspección de Servicios que se encarga de la planificación de los diferentes servicios y actos tanto ordinarios como extraordinarios que se producen en la ciudad. Además tiene encomendado el Departamento de

³⁶⁸ Información obtenida a través de la página web de la Policía Local de Valencia. [En <http://www.policialocalvalencia.es/quienes-somos/unidades-administrativas-y-gestion/central-de-la-policia-local>].

Atención al Ciudadano y coordina a los diferentes responsables de Planificación e Inspección de servicios de las unidades.

Por otro lado la División de Recursos Humanos y Sistemas se encarga de la gestión del personal así como del departamento de atención al policía, de los recursos informáticos y de la gestión de datos coordinando a los diferentes responsables de recursos humanos y sistemas de las unidades, así como la Sala 092. El personal de trasmisiones, es el encargado de recibir y gestionar las llamadas de teléfono del 092, consistentes en todo tipo de reclamaciones, solicitudes de información y comunicación de emergencias, realizan las gestiones telefónicas y atienden las consultas de las unidades de servicio durante las 24 horas del día.

Destaca la Sala 092 o CISE —Centro Integral de Seguridad y Emergencias— que es el centro neurálgico de la Policía Local de Valencia, estando operativa 24 horas al día. Se encarga de coordinar los servicios de todas las unidades que componen el Cuerpo. Además se encarga de mantener el vínculo operativo con el resto de organismos policiales, emergencias sanitarias, protección civil, alumbrado o servicios municipales³⁶⁹.

En estos elementos de carácter centralizado se puede destacar la compleja red de sistemas y telecomunicaciones, recalmando que la totalidad de dependencias policiales están conectadas por una intranet corporativa que permite a los Agentes

³⁶⁹ El CISE se configura como una sala de Transmisiones que incorpora un moderno centro de control de llamadas, con la más avanzada tecnología en sistemas de comunicaciones, ACD de última generación, quedando grabadas todas las llamadas recibidas a través del 092. Cuenta con equipos de transmisiones con sistema digital, gran *video wall* con el plano de la ciudad y sus pedanías, en el que observan a tiempo real, tanto las incidencias y las demandas del ciudadano, como los recursos que se encuentran en los distintos distritos, barrios, y calles de la ciudad, para una mejor y más rápida actuación de los Agentes de la Policía Local de Valencia. Permite la visualización en conexión con las cámaras del centro de control de tráfico del Ayuntamiento, de las vías principales de la ciudad, así como cualquier incidente en las mismas llevando a cabo la gestión de servicios y atención de reclamaciones, optimizado con patrullas localizadas a través de sistema GPS. (En la página web de la Policía Local de Valencia, [<http://www.policialocalvalencia.es/quienes-somos/unidades-administrativas-y-gestion/cise-centro-intergral-de-seguridad-y-emergencias>]).

una mayor comunicación y obtención de la información. Las unidades de “Programación y Sistemas” pertenecientes a la División de Recursos Humanos, tiene encomendado entre sus funciones el mantenimiento, protección, funcionamiento, estructura y seguridad de la totalidad de las redes tanto inalámbricas como telemáticas y bases de datos así como de la totalidad de equipos informáticos de la Policía Local de Valencia, y de la programación y desarrollo de las distintas y novedosas aplicaciones informáticas utilizadas por las distintas Unidades, Servicios, y Divisiones de esta Policía Local.

Finalmente en cuanto a los elementos de carácter centralizado cabe destacar la División de Recursos Materiales y Administración General, la cual está integrada por un conjunto de elementos no netamente policiales pero que son necesarios para que la estructura del cuerpo sea operativa. Se encarga de la gestión de los recursos materiales como la uniformidad y los vehículos. Además gestiona el departamento presupuestario, administración y la oficina de enlace judicial, la oficina de objetos perdidos o el depósito de vehículos. Coordina los diferentes responsables de Recursos Materiales y Administración General.

Frente a las unidades de carácter técnico, se establecen las denominadas Divisiones Operativas, que se caracterizan por tener atribuidas funciones netamente de carácter policial y que recibirán el apoyo de las unidades técnicas para un correcto desempeño de su función. Cabe destacar que nos encontramos por un lado las unidades de distrito que son las divisiones territoriales en que se divide la ciudad y por otro lado una serie de unidades operativas especializadas por su objeto, como la División de Tráfico o los Grupos de Operaciones Especiales. Así, se encuentran en la ciudad de Valencia las siguientes unidades operativas:

- Unidades de Distrito
- Unidades de Tráfico
- Unidades GOE
- Patrulla Verde

- Unidad Especial X-24
- Unidad GAMA
- Unidad de Playas
- Policía de Barrio

Sobre las unidades de distrito se puede destacar su carácter descentralizado atendiendo a los barrios de la ciudad. Se divide la ciudad en zonas para la prestación del servicio policial basándose en la idea de cercanía sin perjuicio del apoyo de las unidades especializadas en aquello que fuere necesario. La ciudad se divide en siete unidades de distrito situadas estratégicamente a lo largo y ancho de la ciudad, además del Molí del Sol, sede central del G.O.E.

Con contadas diferencias, todas las Unidades están constituidas con los mismos servicios de respuesta en la vía pública, administración interna y atención al ciudadano. El número de componentes se adecua a las necesidades propias de cada Distrito. En cada una de ellas el ciudadano puede realizar trámites ciudadanos relacionados con el cuerpo como recabar información, presentar reclamaciones, presentar instancias y en definitiva todos las gestiones relacionados con la Policía Local. Nos encontramos de este modo con:

- División Territorial Central-Este.
 - o 1^a Unidad Distrito, “Ciutat Vella” y que abarca las zonas del Carme, Universitat, Velluters, Sant Francesc, el Mercat, la Seu, la Xerea, y Correus.
 - o 2^a Unidad Distrito. “Russafa” y que se integra por los barrios de Pla del Remei, Russafa, Montolivet, En Corts, Malilla, Fuente San Luis y Na Rovella. También se constituye por las pedanías del sur (Castellar,

Oliveral, Forn d'Alcedo, El Saler, La Punta, Pinedo, El Palmar y Perellonet).

- División Territorial Sur.

- 3^a Unidad Distrito. “Jesús-Patralix”, compuesta por los barrios de Sant Isidre, Vara de Quart, Safranar, Senabre, Sant Marcel·lí, Favara, Raiosa, La Torre, Jesús, Patralix y la pedanía de La Torre.
- 4^a Unidad Distrito. “Abastos”, integrada por los barrios de Aviación, Castilla, Pelayo, la Fontsanta, Botánico, Abastos, Luz, Noumoles, y Arniches.

- División Territorial Norte-Este.

- 5^a Unidad Distrito. “Transits”, donde se encuentran los barrios de Campanar, Les Tendetes, Benicalap, Marxalenes, Torrefiel y las pedanías del oeste, Benimamet y Beniferri.
- 6^a Unidad Distrito. “Exposició” compuesta por los barrios de l'Amistat, San José, Salud, Infanta, Benimaclet, Orriols, Sagunto, Real y las pedanías del norte, que son Poblenou, Carpesa, Benifarraig, Borbó, Massarrojos, Cases de Bàrcena, Mahuella, Tauladella, Rafalell, Vistabella.
- 7^a Unidad Distrito. “Marítim”, la cual se forma por los barrios de Malvarrosa, Cabanyal, Canyamelar, Grao, Natzaret, Beteró, Honduras, Ayora, Aitana, Senyera, y Francia

En cuanto a la División de Tráfico debe destacarse su gran importancia en cuanto que una de las funciones primordiales de la Policía Local es el tráfico en el casco urbano, lo cual en un municipio de gran población todavía adquiere si cabe mayor importancia³⁷⁰. Esta División se integra por un conjunto de secciones acentuadas por la especialidad de sus cometidos, y de este modo, encontramos las siguientes:

- Sección de Investigación de Accidentes y Atestados, resaltando sus actuaciones en materia de prevención de accidentes de tráfico y su investigación. El Gabinete de Atestados e Investigación de Accidentes cuenta con un Departamento de Atención a las Víctimas y otro de Investigación de Accidentes desde donde se informa a los implicados sobre los pasos administrativos o penales a seguir además del apoyo psicológico prestado a los implicados en caso necesario. Además de un grupo operativo cuyas funciones son la Instrucción de atestados por accidentes de circulación con víctimas y de diligencias por delitos contra la seguridad vial —delitos relativos a alcoholemias, delitos relativos a conducir sin permiso de conducir o relativos a la conducción a velocidad superior a 60 km/h a la velocidad permitida en vía urbanas— cuenta con un grupo administrativo cuyas funciones serán las relaciones externas (ciudadano, juzgados, y compañías aseguradoras), así como remisión de información sobre siniestros y la clasificación y ordenación de las diligencias y atestados realizados por el Grupo Operativo y la confección de estadísticas.
- Sección de Patrullas Móviles cuyo fundamento se encuentra en el aumento del tráfico en la ciudad y que cuenta con una Sala de Control de Tráfico que gestiona la totalidad de los pasos regulados por semáforos. La Unidad está

³⁷⁰ La Policía Local según el artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tiene competencia exclusiva sobre “la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano, así como la realización de atestados por accidentes de circulación en este ámbito”.

formada por agentes que prestan su servicio en automóvil o furgoneta. Sus misiones principales serían, por un lado, la prevención y vigilancia de los estacionamientos indebidos y, por otro, la elaboración de campañas de sensibilización sobre los usuarios de las vías públicas para la correcta utilización de las mismas y el cumplimiento de la normativa vigente. Realizan campañas de control de documentación, uso del casco, controles de velocidad o seguro de responsabilidad civil. Además también interviene en la regulación del tráfico en cualquier evento que se produzca en la ciudad, como los partidos de fútbol, manifestaciones, regatas, así como cualquier acto que altere las condiciones normales del tráfico y que haga necesaria su presencia.

- Sección de Motoristas, que actúa en todo el término municipal participando en los eventos de la ciudad. Su presencia se hace necesaria en los numerosos actos que se realizan (festivos, deportivos, religiosos, culturales, etc.), todo ello sumado a la información que los agentes facilitan a los usuarios a la hora de la intensificación de una campaña preventiva sobre cualquier actitud que conlleve un riesgo evidente. Recorren principalmente las grandes vías de la ciudad dando fluidez al tráfico en los puntos que presentan mayor densidades de circulación. Además se encargan de corregir el estacionamiento indebido que causa graves atascos en las vías de la ciudad y que crea problemas de fluidez en las calles.

Su base está en la Central de Policía, desde donde las patrullas y unidades especiales se desplazan a cualquier punto de la ciudad que tienen asignado coordinándose con las Unidades de Distrito. Para llevar a buen término este fin preventivo e informativo se realizan periódicamente campañas con el fin de mejorar la formación y la información de los ciudadanos. Cuentan con la ventaja en el servicio que supone la movilidad con la que cuentan, pudiendo moverse por las calles de la ciudad con más rapidez, lo que les permite llegar a los accidentes de forma más ágil y así auxiliar a los implicados además de restablecer la seguridad en la circulación.

- Sección SIGMAS de Transporte y Documentación, que tiene entre otras funciones el control del transporte del servicio público de viajeros: regular, discrecional, taxis y arrendamiento de vehículos con conductor, así como también el control del transporte de mercancías: transporte público y privado con especial interés en las tarjetas de transporte, permisos CAP, pesaje y tacógrafos, el transporte de mercancías peligrosas y perecederas y documentoscopia para la peritación e informe técnico de permisos de conducir. Su carácter fundamental deriva de su especialización en materia de documentación prestando apoyo especializado al resto de unidades del cuerpo.
- Sección de Control de Velocidad, entre cuyas funciones está la de vigilancia y control de la velocidad mediante el radar móvil con el que se llevan a cabo controles de velocidad en diferentes puntos de la ciudad especialmente en aquellas vías rápidas con alto riesgo de siniestralidad, o en aquellas donde los conductores hacen caso omiso a los límites de velocidad legalmente establecidos.
- Sección de Puntos Fijos, que está formada por agentes cuya función es la regulación y dirección del tráfico rodado en el centro de la ciudad, caracterizado por su contenido comercial y administrativo lo que provoca una alta afluencia de personas y vehículos.
- Grupo de Ciclistas, cuyo cometido es recorrer el carril bici de la ciudad, para evitar que se estacione en los mismos. Dada su agilidad y facilidad de movimientos prestan servicio en zonas peatonales del centro histórico evitando la circulación y estacionamientos indebidos.

Sobre la División GOE (Grupo de Operaciones Especiales), esta se divide en grupo diurno, nocturno y una Sección de Caballería. Esta es una Unidad que tiene su

sede en la nueva instalación del Retén del Molí del Sol que aloja a los agentes que prestan servicio en horario diurno en el seno del G.O.E. mientras que por otro lado GOE noche, que trabaja en horario nocturno se encuentra ubicado en la Central de Policía de la Avda. del Cid. Sus cometidos se engloban dentro de la vigilancia de las Ordenanzas Municipales y de los espacios públicos. Sus cometidos son:

- Sección GOE turno diurno. Observaremos unidades del GOE en los mercados y zonas donde se ejerce la venta ambulante no autorizada, desde el rastro dominical a las zonas peatonales en los entornos de las grandes áreas comerciales de la ciudad. Los servicios encomendados a la unidad diurna están basados en el control preventivo de focos de venta de droga al menudeo, zonas conflictivas por ruidos tanto de vehículos como de locales de pública concurrencia, consumo de bebidas alcohólicas en vía pública, venta ambulante, mendicidad, control de vehículos y personas en zonas con más reclamación vecinal, delitos contra la propiedad industrial e intelectual, vigilancia en zonas peatonales, control de los mercados extraordinarios, vigilancia en el Jardín del Turia y, en general, labores de apoyo a las unidades de Distrito.
- Sección GOE turno nocturno. Esta sección integrada en los GOE tiene la especialidad de desempeñar su labor en horario nocturno, donde las tareas de seguridad ciudadana y la peligrosidad de la función policial se acentúan. Tienen diferentes distintivos según la tarea encomendada y en este sentido podemos distinguir:
 - Patrullas con indicativo "Leones". Dicho indicativo se encarga, de forma sectorizada, del apoyo a las Unidades de Distrito en los servicios tanto procedente de la Sala 092 como de los que durante el desarrollo del servicio se producen. Estas unidades son distribuidas por la misma Sala de Trasmisiones siendo supervisada por un Inspector y un Oficial.

Relevantes son los requerimientos vecinales sobre pequeñas molestias, que no por su escasa entidad son menos importantes, todo ello con la pretensión de poder dar continuidad al servicio de atención inmediata y cercana al ciudadano que se está desarrollando durante los turnos diurnos. Asimismo se atiende cualquier requerimiento surgido durante el servicio, bien sea transmitido por la Sala 092, o en el transcurso del patrullaje.

- Patrullas con indicativo "Cobra". Dicho grupo se encarga de la realización de los controles, tanto de seguridad ciudadana, alcoholemia o de control de la velocidad mediante el dispositivo de radar. Asimismo son los indicativos que acometen todo tipo de reclamaciones en las que por la envergadura de la misma o por su peligrosidad requieren un número más elevado de fuerza. Actúan en equipos formado por un Oficial y 5 agentes. Este tipo de servicios se encuadran en concentraciones en vía pública para el consumo de bebidas alcohólicas, reyertas multitudinarias, delitos contra el patrimonio etc.
- Patrullas con Indicativo "Pumas". Son los encargados para la prestación del servicio de vigilancia del ejercicio de la prostitución y otras conductas delictivas asociadas a las mismas. Se distinguen dos zonas, la primera enmarcada en las proximidades de la Avd. Barón de Cárcer y calle San Vicente Mártir. La segunda zona es la ubicada en la zona del Marítimo, Avenida del Puerto, dársenas interiores de la zona portuaria y proximidades.
- Patrullas con Indicativo "Lobos". Dicho indicativo se hace cargo de la vigilancia y control de los establecimientos públicos y actividades recreativas. Al mismo tiempo se encargan de las numerosas quejas y reclamaciones de ciudadanos recibidas tanto por registro de entrada

como a través de la Oficina de Quejas y Reclamaciones, no solo atendiendo el objeto de la reclamación, sino también, poniéndose en contacto periódicamente con el ciudadano para que sea conocedor y parte en la resolución del problema planteado. Asimismo este indicativo se hace cargo de las pruebas de sonometría que son solicitadas por los ciudadanos, estudios que por su escrupulosidad se extienden durante el tiempo.

- Patrullas con Indicativo “Garzas”. Son las encargadas de denunciar y retirar con grúa los vehículos mal estacionados, evitando de este modo emplear a otras unidades en este cometido que podría restar efectivos de las Unidades de Distrito durante periodos determinados de tiempo. En segundo lugar, actuando durante los fines de semana, es decir jueves, viernes y sábado, tienen la misión de centrarse en el operativo especial en las zonas de ocio o lugares próximos a determinadas actividades, en los que por la gran afluencia de público y vehículos se hace necesario regular, vigilar y armonizar las necesidades que se plantean. La prestación de dicho servicio se realiza en motocicleta.
- Sección de Caballería del GOE, que realiza básicamente funciones de vigilancia en los Jardines de Viveros, y en el extenso jardín del antiguo cauce del Turia, asimismo se efectúan servicios de gala en los actos oficiales del Ayuntamiento, como en las cabalgatas y en las procesiones.
- La Patrulla Verde es una unidad policial específica integrada en los GOE y destinada de manera exclusiva a la protección y cuidado del medio ambiente. Esta policía ha sido formada en esta materia controlando aquellas actividades que pueden dañar el entorno medioambiental de la ciudad, ocupándose de la vigilancia de los vertidos, y la protección de los animales domésticos, los parques y jardines, la zona Devesa-Albufera, el Jardín del Turia y la Ciudad de

las Artes y las Ciencias; entre otras zonas. La Patrulla Verde basa sus actuaciones en dos grandes áreas de trabajo. Por un lado se desarrollan funciones de vigilancias en aquellos lugares sensibles desde el punto de vista medioambiental como la huerta, el extrarradio (principalmente zonas de vertederos no autorizados), las playas del término municipal (Malvarrosa, Pinedo, El Saler y el Perellonet), las grandes zonas verdes de la ciudad (como el Parque de Cabecera, Jardín del Turia, Viveros, Parque de Benicalap o Parque de Marxalenes), además de prestar una especial atención al Parque Natural de La Devesa de El Saler-l'Albufera.

En este sentido se llevan a cabo campañas permanentes de control de vertidos, caza y pesca (entre otras materias). Por otro lado, se llevan a cabo labores de inspección de las diferentes actividades (industriales o comerciales) que resultan potencialmente peligrosas para el medio ambiente, como industrias de pinturas y/o productos químicos, desguaces, talleres, imprentas, lavanderías, laboratorios fotográficos, etc. Esto se realiza mediante campañas periódicas y puntuales de control. Asimismo y en el ámbito de la contaminación acústica, se desarrollan actuaciones puntuales de control y medición de ruidos. Se presta una especial atención a la labor divulgativa y de concienciación a la población impartiendo charlas en colegios e instituciones acerca de la labor desarrollada por la Patrulla Verde.

El Grupo Especial De Ayuda Al Ciudadano (GEAC) o Unidad X-24 es una unidad que depende orgánicamente de la Concejalía de Policía Local si bien se encuentra adscrita al Centro de Atención Social a Personas sin Techo (CAST) y en la actualidad adscrita funcionalmente a la División Territorial Centro. Se creó ante el progresivo aumento de personas que se encontraban diariamente en la ciudad de Valencia ejerciendo la mendicidad con o sin menores, personas sin techo, con problemas sociales, familiares, mentales, adicciones, etc., de manera que la labor humanitaria de la Policía Local se coordina con otras instituciones municipales y

públicas con el fin de dar solución a aquellas situaciones marginales que se trasladan al ámbito policial cuando su solución natural es la social, por lo que dicha Unidad, apoyándose en su función asistencial y normalizadora, tiene como objetivo detectar estas situaciones, orientando a este colectivo sobre los recursos existentes en las distintas instituciones públicas.

A esta unidad le corresponde la observación de aquellas personas en la vía pública que por su situación se considere que puedan necesitar atención, informándoles de los recursos existentes que se encuentran a su disposición, con el fin de reinsertarlos en la sociedad, y en especial a los temas relacionados con menores de edad o inmigrantes.

Entre sus funciones se pueden destacar la observación y asistencia en las calles de las personas que integran estos colectivos desfavorecidos, informándoles de la existencia de los recursos a los que pueden acogerse, con especial atención a la mendicidad infantil. Igualmente en los días de rigor climático, puesta en funcionamiento de la “Operación Frío”, en la que en colaboración con los servicios sociales del Ayuntamiento, se intenta detectar a estas personas que pernoctan en portales, garajes, jardines, puentes y demás, para ofrecerles cobijo en locales acondicionados y adecuados para ello. También colaboran en la localización de las personas desaparecidas. Todas estas actuaciones se realizan en estrecha colaboración con los servicios sociales del Ayuntamiento.

El Grupo De Actuación Contra Los Malos Tratos o “Unidad GAMA” se constituyó para la atención y protección de las víctimas de violencia doméstica con el fin de adecuar la actuación policial a las nuevas necesidades sociales y debido al aumento de delitos referidos a la violencia doméstica. Los integrantes de este grupo se distribuyen de forma descentralizada y con presencia en cada una de las 7 Unidades de Distrito de la Policía Local.

Su misión fundamental es la de proteger y asesorar a las víctimas de violencia doméstica y de género que tienen a su favor una orden de protección o alejamiento. A su vez también atienden a aquellas mujeres que solicitan asesoramiento previo a la denuncia en las diferentes dependencias de la Policía Local prestándoles la asistencia necesaria. Mantienen una coordinación activa con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Fiscalía Provincial de Valencia en su Sección de Violencia contra la mujer, la Subdelegación de Gobierno (sección violencia de género) y los Servicios Sociales y Asistenciales del Ayuntamiento de Valencia y de la Generalitat Valenciana. A las mujeres que así lo solicitan y tengan a su favor una orden de alejamiento y no convivan con el agresor esta Unidad les dota de teléfonos móviles para una adecuada teleasistencia, que mediante una tecla indica que están en peligro, además de indicar su posición vía GPS. Con ello, tras recibir la alerta desde la empresa de seguridad encargada, se da aviso inmediato al 112, derivándose a la patrulla policial más cercana.

La Unidad de Playas está integrada por un grupo conjunto entre las unidades de Marítim y la de Russafa. Este grupo cubre todo el litoral marítimo desde la playa de La Patacona hasta El Perelló desde los meses de junio a septiembre. Estas unidades montan un dispositivo especial que se encarga en exclusiva de la vigilancia tanto de la zona de arena como de los paseos marítimos y espacios de aparcamientos reforzando la vigilancia en materia de seguridad ciudadana con especial atención a las acciones de carácter humanitario.

Debido a las peculiares características del entorno de las playas se necesitan vehículos especiales para realizar las patrullas. En el verano la unidad de playas de la Policía Local de Valencia cuenta con una moto acuática garantizando la seguridad de los bañistas y de los practicantes de deportes náuticos. La actuación de los policías está en todo momento coordinada con los servicios sanitarios y de salvamento de la Cruz Roja lo que permite una mayor eficacia en la resolución de las situaciones conflictivas y de emergencia que aparecen en las playas.

Finalmente y en relación a la Policía de Proximidad, la ciudad de Valencia fue pionera en España en la puesta en marcha de la “Policía de Barrio” creándose este servicio en 1992 con una filosofía policial de carácter preventivo, asistencial y solidario, cuyo último fin es ayudar y proteger a través del conocimiento de un área determinada con un tipo de problemas específicos, lo que implica una presencia permanente de unos agentes concretos que mantienen una intensa relación como consecuencia de su trato diario, cercano y directo. El policía de barrio conoce en profundidad el barrio de la ciudad donde a diario desempeña su trabajo. Se trata de un servicio que se inserta en las Unidades de Distrito, creándose bajo el lema de “Ayudar y Proteger” y su labor se realiza unipersonalmente contando siempre con el apoyo de las patrullas móviles.

La ordenación de la Policía de Barrio en Valencia se basa en la atención integral al ciudadano, desde la prevención de la delincuencia hasta las funciones de la Policía Administrativa pasando por la vigilancia y regulación del tráfico en cada barrio, estableciendo una nueva concepción de la Policía Local basada en la cercanía de los agentes a los ciudadanos según el concepto de Policía de Proximidad que ha sido analizado, y ello con el objetivo de configurarse como una policía preventiva que se anticipa a los conflictos evitando que se produzcan al localizarlos antes de que tengan lugar y para ello es decisivo el conocimiento a fondo del barrio en que actúan de manera permanente.

De esta manera y con carácter meramente descriptivo y no exhaustivo las principales funciones de la Policía de Barrio se pueden concretar entre otras en el control de la seguridad escolar; vigilancia de la circulación en el barrio asignado; detección de vehículos abandonados; colaboración en las campañas de seguridad vial, impartiendo clases de seguridad vial en los colegios; control del absentismo escolar; control de animales en la vía pública; intervención ante conductas delictivas; control de obras ilegales; vigilancia de actividades relacionadas con el medio ambiente (basuras, humos, vertidos, etc.); vigilancia y control de las zonas

peatonales; control e información de deficiencias en la vía pública; mediador y asesor en el ámbito de la seguridad...

Una de las características fundamentales de la Policía de Barrio de la ciudad de Valencia es la progresiva incorporación de las nuevas tecnologías en la prestación del servicio y en este sentido destaca la implantación de las PDAs, como una herramienta de trabajo básica en la actividad cotidiana de la Policía de Barrio, simplificando los procesos burocráticos y los trámites asociados al papel. El policía mediante la misma puede acceder a la información que tengan los diferentes servicios del ayuntamiento y utilizarla para dar servicio al ciudadano. En este sentido se ha desarrollado una aplicación para que el policía registre las incidencias del mobiliario urbano e infraestructuras y que la PDA mande automáticamente vía GPRS esa incidencia al servicio competente para solucionarlo con el objetivo de acortar de forma sustancial los tiempos de respuesta de los servicios del Ayuntamiento. El objetivo es que progresivamente se vayan ampliando las aplicaciones en esta herramienta, entre ellas, por ejemplo, cumplimentar todas las denuncias de tráfico.

En definitiva el objetivo del Policía de Barrio es dirigir las capacidades del policía hacia la función de “asesor de seguridad del barrio”, mediante el contacto directo con el ciudadano y las asociaciones vecinales y para ello se trata de promover una formación integral del agente. Cabe destacar que también se dispone de patrullas motorizadas para atender las pequeñas cuestiones de tráfico que puedan surgir y no sea susceptible de ser complementados con la Unidad de Trafico. Igualmente existe en cada Unidad de la Policía de Barrio un Grupo GAMA que se encarga de atender el seguimiento de las víctimas de maltrato doméstico y de género, que funciona autónomamente y que atiende territorialmente a sus víctimas asignadas judicialmente.

Queda por destacar en relación a la estructura y organización de la Policía Local de Valencia la existencia de dos entidades más que cierran el sistema y que son por un lado la Academia del Cuerpo y por otro la Fundación de la Policía Local de Valencia.

La Academia del Cuerpo se constituye orgánicamente como una Unidad del cuerpo, dependiente de forma directa del Jefe de Policía y cuya finalidad es impartir a los miembros del Cuerpo formación específica mediante la realización de seminarios, cursos, conferencias u otro de acciones formativas. La Academia de la Policía Local de Valencia realiza cada año su propio Plan de Formación, aprobado por la Mesa de la Comisión Asesora de la Enseñanza de la Policía Local de Valencia, y homologado por el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE). Además esta plataforma se utiliza como medio de comunicación interna para los componentes del Cuerpo haciéndoles llegar toda la normativa, sentencias y otras disposiciones de interés que afectan a su labor cotidiana señalando, incluso, aquellos aspectos de más importancia.

En segundo lugar destaca la Fundación de la Policía Local de Valencia, constituida en 2005 e inscrita en el Registro de Fundaciones de la Comunitat Valenciana en 2006 y que tratándose de una entidad sin ánimo de lucro tiene como objeto el desarrollo de actividades e iniciativas que conduzcan a un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía de la Policía Local tratando de buscar un acercamiento con la sociedad valenciana. Para el desarrollo de estos objetivos promociona a lo largo del año diferentes actividades tales como cursos o conferencias y el fomento del estudio y la investigación en materia policial. Y en este sentido se encarga entre otras cuestiones de la presencia de la policía en la Feria “Expojove”, la recepción de los Reyes Magos en la central de la Policía Local o la restauración de los vehículos policiales antiguos expuestos en el Museo de la Policía Local de la Ciudad.

Finalmente debe resaltarse la existencia de un Departamento de Proyectos Europeos, integrado en la División de Planificación, Recursos Humanos y Sistemas con el objetivo de intercambiar, aprender y, en su caso, integrar buenas prácticas efectuadas exitosamente en otros países europeos, esto es, detectar e implantar nuevos sistemas de gestión policial; generar políticas de largo alcance que integren

las políticas de seguridad desarrolladas por la Unión Europea; explorar nuevas metodologías policiales; mejorar la Imagen corporativa y prestigiar el trabajo de la Policía Local de Valencia en diversos foros europeos; obtener financiación europea para acometer proyectos de mejora, innovación y desarrollo en relación con la Gestión y el Servicio Policial y dar una dimensión europea e internacional a la Policía Local de la ciudad.

Por otro lado y en la línea de las prioridades estratégicas del Cuerpo, el Departamento de Proyectos Europeos también se centra en “impulsar y elaborar propuestas para conseguir la aprobación de proyectos que, bajo su coordinación, sigan aportando resultados útiles y valor añadido al Cuerpo. En este sentido, se presentan propuestas a Programas Europeos como:

- El programa Marco de I+D en Seguridad.
- El programa de Prevención y Lucha contra el Crimen.
- El programa de Prevención y Lucha contra la violencia ejercida sobre niños, jóvenes y mujeres.
- El programa de Aprendizaje Permanente.
- El instrumento Financiero para la Protección Civil.
- El programa de Cooperación de la Cuenca Mediterránea.
- El programa de Justicia Criminal³⁷¹.

5. Consideración de las funciones ejercidas en los municipios de régimen común y de gran población

³⁷¹Página web de la Policía Local de Valencia: [<http://www.policialocalvalencia.es/quienes-somos/unidades-administrativas-y-gestion/proyectos-europeos-de-plv>].

Como se ha destacado en la introducción el objetivo primordial de este trabajo es analizar la situación actual de los cuerpos de Policía Local en nuestro país para con la información obtenida indagar si de modo real están realizando en su ámbito de actuación funciones como Policía Integral Básica y si es así defender las modificaciones normativas necesarias para que esta situación de hecho se convierta en una situación de derecho y que estos cuerpos que tradicionalmente han sido minusvalorados puedan ejercer sus funciones con plena base legal.

Uno de los problemas fundamentales que se encuentran en la normativa reguladora es el tratamiento homogéneo que la LBRL realiza sobre una cuestión tan heterogénea como la municipal donde existe tal disparidad en el desarrollo local que difícilmente encuentran encaje en la misma norma municipios tan variados y que van desde las grandes capitales españolas hasta los municipios más reducidos. Para tratar de paliar este problema la Ley 57/2003 introdujo una modificación a aquella procediendo a distinguir entre los dos tipos de municipios citados otorgando a los municipios de gran población una serie de características y competencias mayores que a los de régimen común.

Aún así, sigue existiendo una heterogeneidad amplísima en los municipios de régimen común con lo que se puede seguir afirmando, a pesar de la mejora derivada de esta reforma, que resulta muy difícil situar al mismo nivel competencial y legal poblaciones tan dispares. No obstante, dado que esta es la normativa existente, se han analizado dos municipios que por cercanía y tamaño resultan idóneos para estudiar desde el plano práctico la situación real de la Policía Local.

Sobre la ciudad de Valencia, capital de la provincia y de la Comunitat Valenciana, y ejemplo de municipio de gran población se ha podido comprobar que existe un cuerpo policial de más de 1.600 agentes para cubrir una población de unos 800.000 habitantes. La ciudad se encuentra estructurada en Divisiones y estas a su vez en Distritos y Secciones dividiendo la ciudad en zonas. El tamaño de la plantilla y la multiplicidad y variedad de asuntos a tratar ha motivado que se proceda a

establecer una estructura cada vez más especializada donde los miembros del cuerpo se convierten en expertos de cada materia para de esta manera ofrecer el mejor y más singularizado trato a los ciudadanos que requieran de asistencia en aspectos concretos. Esta será una diferencia esencial entre los municipios de gran población y los de mayor tamaño de régimen común frente al resto, puesto que en estos últimos dada la limitación material y de medios humanos no es posible primar esta especialidad y nos encontramos con agentes que con carácter general realizan todas las funciones.

Existen múltiples unidades especializadas por su objeto, así pueden destacarse por ejemplo la Unidad de Tráfico con grupos concretos como la Sección de Investigación de Accidentes y Atestados, Sección de Motoristas o Sección SIGMAS de Transporte y Documentación, la Unidad Especial X-24 cuyo objeto son las personas que ejercen la mendicidad con o sin menores, la Unidad GAMA o de actuación contra los malos tratos, la Unidad de Playas o no menos importante la Policía de Barrio desarrollada en todo la ciudad con un plan específico en materia de mediación. Pero también las Unidades GOE con funciones primordiales de seguridad ciudadana y control de la delincuencia o la Patrulla verde que es una unidad específica integrada en los GOE y destinada de manera exclusiva a la protección y cuidado del medio ambiente, A todo este conjunto de funciones se le debe añadir el amplio elenco de actuaciones de carácter asistencial y prestacional que la Policía Local de Valencia ejerce habitualmente.

Por tanto analizado el conjunto de actuaciones que realizan y que incluye no solo las funciones prototípicas establecidas en el artículo 53 LOFCS sino también funciones de seguridad ciudadana además de otras de muy variado signo como medio ambiente, asistencia a personas en desprotección o labores de mediación no queda más que concluir que efectivamente se vienen realizando todo tipo de actuaciones y así en el plano práctico la Policía Local de Valencia ya se despliega como una Policía Integral Básica.

Por lo que se refiere a Paterna y aunque ni tiene el despliegue de medios ni la capacidad operativa de una ciudad como Valencia, cabe destacar que los ejes en atención a los cuales se vertebría la distribución y funcionalidad del cuerpo de policía son básicamente dos, por un lado la importancia del servicio de seguridad ciudadana, a pesar de que la competencia específica corresponde a los cuerpos estatales, y por otro lado, en línea con la mayoría de municipios, una potenciación del servicio de Policía de Proximidad con un modelo cercano al ciudadano.

Como Valencia, divide el término municipal en zonas para una atención más personalizada y descentralizada contando con un variado elenco de unidades dedicadas a menesteres de diferente signo y así a título ejemplificativo pueden citarse la Unidad de tráfico, la Unidad de Atestados, la Unidad de Medio Ambiente o la Unidad de Vigilancia de Áreas Residenciales. Destaca la Unidad de Seguridad Ciudadana que actúa habitualmente colaborando con el Cuerpo Nacional de Policía en todo tipo de servicios propios de la seguridad ciudadana y delincuencia.

En definitiva, ¿qué función le faltaría a este cuerpo de policía para poder ser considerado como una Policía integral básica? Asume las funciones propias que establece la normativa, pero también la seguridad ciudadana resulta una premisa fundamental en su actuación, fomentando por otro lado el acercamiento al ciudadano mediante una política de estímulo de la Policía Comunitaria o de Barrio. Por tanto, ¿qué función desarrollan los cuerpos estatales que no lleven a cabo los cuerpos de Policía Local para poder afirmar o seguir manteniendo como en épocas pretéritas, que estos cuerpos son subordinados o de menor categoría que los cuerpos estatales?

Tampoco se debe pecar de grandilocuencia o de pretender políticas no acordes a la situación real y no se debe olvidar que en aquellos municipios de régimen común pero de entidad reducida y que son muchos no existe una capacidad operativa ni para establecer una estructura como las analizadas ni en muchas ocasiones incluso contar con cuerpo de Policía Local. En estos se puede articular el fenómeno de la mancomunidad del que ya se ha hecho referencia, pero no se podrá hablar de un

modelo de Policía Integral Básica puesto que difícilmente siquiera se podrá hablar de un cuerpo de Policía Local.

J. Un posible modelo de Policía Local integrado en las Policías Autonómicas: la Comunitat Valenciana en especial

A la luz de la actual evolución de las Policías locales y de una mayor preparación técnica de sus miembros se ha planteado cual debería ser la opción idónea para revalorizar unos cuerpos que en la sociedad contemporánea asumen una multiplicidad de funciones que en muchas ocasiones van más allá de la aplicación estricta de la ley interviniendo plenamente en materia de seguridad ciudadana y cada vez más en cuestiones de Policía Judicial. Igualmente, cabe destacar que de acuerdo con el carácter territorialmente tridimensional del sistema político español los tres actores que tienen relevancia jurídica son el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Este modelo tiene su correspondiente reflejo en el ámbito de la seguridad pública donde nos encontramos con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las tres instituciones. Se trata de un sistema complejo, falto de coordinación, con evidentes duplicidades y con un número de agentes muy superior a otros países de nuestro entorno pero mal coordinados y estructurados.

En este punto han surgido voces que entienden que en un mismo territorio concurren tres cuerpos policiales que en muchas ocasiones solapan funciones supone un gasto económico y de medios injustificado de tal manera que se ha visto hasta cierto punto lógico que el modelo policial se base en un doble nivel, por un lado el estatal y por otro, o bien el autonómico o bien el local. Dada la actual situación de España es en todo caso impensable la desaparición de las Policías Autonómicas puesto que suponen una reivindicación política frente al Estado y renunciar a las

mismas implicaría un retroceso en la evolución del carácter descentralizado de nuestro país. Pero tampoco debemos olvidar que las Policías Locales constituyen como se ha manifestado a lo largo de la tesis un núcleo vertebrador del modelo policial en España y actualmente prescindir de las mismas sería tanto como pretender eliminar las Policías Autonómicas.

En este sentido se han planteado estructuras policiales cuyo fundamento se basa no en la modificación del marco competencial atribuido a la Policía Local sino en la integración de las Policías Locales y las Policías Autonómicas para otorgar una cobertura adecuada y una mayor profesionalidad en el ejercicio de sus funciones. La problemática radica en el modo de llevar a cabo dicha integración y si la misma supondría la desaparición de los cuerpos de Policía Local como tales, convirtiéndolos en Policía Autonómica o si por el contrario es factible establecer un sistema híbrido donde se reciben los efectos beneficiosos de un método basado en mecanismos de coordinación de las Policías Locales sobre la base de una organización autonómica pero sin desparecer el carácter municipal de la Policía Local y su dependencia del ayuntamiento en que actúan³⁷².

Debe tenerse en cuenta que para ello debe observarse el grado de implantación de la Policía Autonómica de cada CCAA dado que existen algunas de ellas que han creado y desarrollado un cuerpo de policía con prácticamente todas las competencias que tenían las fuerzas estatales desplazándolas del territorio autonómico como es el caso del País Vasco, Cataluña y Navarra donde se puede hablar de Policía Autonómica integral. Frente a ello existen otros modelos como es el caso de Canarias donde se ha creado el cuerpo de Policía Autonómica pero que coexiste, al menos de momento, con los cuerpos estatales. Con todo, la modalidad

³⁷² La propuesta planteada a continuación es fruto de las ideas manifestadas por D. José del Rio López, Intendente Principal-Jefe de la Policía Local de Burjassot (Valencia), en una entrevista mantenida con el mismo acerca de su planteamiento sobre el futuro de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana y la formulación de un nuevo modelo policial en la misma.

más habitual, como es el caso de la Comunitat Valenciana, es utilizar como Policía Autonómica a unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía ejerciendo las funciones de aquellas, de manera que estas unidades, que usualmente están poco desarrolladas, tienen sus competencias muy limitadas así como los medios materiales y humanos de que disponen.

Por tanto, respecto las Policías Autonómicas, hay tres cuerpos ya creados con su camino particular cada uno de ellos por lo que habrá que pensar en el resto de Comunidades que, o bien no cuentan con este servicio o en otros casos han optado por una vía intermedia de adscripción de agentes del Cuerpo Nacional a su respectiva Comunidad. Caben a este respecto dos opciones diferentes, la creación de un cuerpo de Policía Autonómica dependiente de la Comunidad Autónoma constituido por los Policías Locales que adquieran esta nueva condición, o la adscripción de agentes de las distintas plantillas a un cuerpo autonómico pero manteniendo la adscripción a las plantillas de origen.

Posiblemente esta segunda opción sería la más razonable dada la multiplicidad de intereses e implicaciones políticas presentes en esta cuestión que hacen que pronunciarse sobre ello sea complicado e incómodo en la medida en que supone entrar de lleno en la política autonómica y en el ámbito competencial de cada corporación y toda modificación dirigida a profesionalizarlos implica eliminar al menos en parte la dependencia orgánica del Alcalde.

Un supuesto paradigmático en la materia y precursor de la idea que se va a esbozar a continuación son las llamadas Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM) o las Unidades Especiales de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Murcia (UESCAM). Se trata en ambos casos de iniciativas de Comunidades Autónomas sin competencias para constituir Policía Autonómica propia que optaron por crear unidades específicas en materia de seguridad constituidas por agentes de Policía Local pero financiadas por la Comunidad respectiva y cuya única función en exclusiva son labores de seguridad ciudadana. De esta manera, los

respectivos gobiernos autonómicos de Madrid y Murcia, han creado, a través de subvenciones, estas unidades que, sin tener la consideración de Policía Autonómica se constituyen por agentes de Policía Local dependientes orgánica y funcionalmente de los ayuntamientos pero que a través de la subvención –integra- de los gastos de estos agentes, están obligados a realizar labores de seguridad ciudadana sin que puedan ocuparse de otras funciones propias de los cuerpos de Policía Local y que son coordinados por el gobierno autonómico.

En síntesis y partiendo pues de la actual estructura del modelo policial en España con las diferencias destacadas entre Comunidades Autónomas debe plantearse la posibilidad de establecer algún tipo de estructura de la Policía Local que resulte lo más factible posible desde la perspectiva de eficacia y rentabilidad, teniendo en cuenta el tipo de Policía Autonómica que concurra, y la iniciativa puede pasar por alguna forma de integración en mayor o menor grado con dichas policías.

Por ejemplo y centrándonos en el ámbito concreto de la Comunitat Valenciana³⁷³ debe partirse por un lado de la voluntad de establecer una Policía Autonómica propia, la cual no ha tenido un desarrollo especialmente amplio, y por otro lado la determinación de potenciar a las Policías Locales modificando la actual Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana³⁷⁴ que actualmente se encuentra suspendida en su elaboración por acuerdo de la Mesa Técnica

³⁷³ Las referencias realizadas a continuación van a ser hechas a la Comunitat Valenciana por ser el ejemplo próximo y cercano con el que se cuenta, pero ello no impide que estas reflexiones puedan perfectamente entenderse aplicables a cualquier otra Comunidad Autónoma.

³⁷⁴ Sobre la voluntad de modificar la actual Ley de Coordinación cabe destacar que existe un borrador del Anteproyecto de Ley de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana cuyo sentido se establece en su Preámbulo cuando indica que “la Ley 6/1999 supuso una mejora y mayor adaptación de la normativa policial a las competencias y funciones propias que los funcionarios policiales debían cumplir para la prestación de los servicios y las competencias municipales en materia de seguridad y policía administrativa. No obstante, tras estos años de vigencia, las funciones y competencias de las Policías Locales requieren una revisión importante como consecuencia de una demanda social y ciudadana, que exige más y mejores servicios policiales, con mayor calidad y eficacia, exigencias que se han visto, cuando menos incrementadas”.

encargada de su redacción en tanto no se aclare el contenido de la referida Ley de Seguridad Local y las posibles modificaciones al ámbito competencial de las entidades locales que la misma pudiera introducir³⁷⁵.

Por todo lo expuesto es posible que la solución se encuentre en un correcto desarrollo de la Policía Autonómica. En la actualidad se dispone de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunitat Valenciana con una doble dependencia, orgánicamente del Ministerio del Interior y funcionalmente de la Conselleria competente. No obstante este contenido queda muy lejos de lo que sería una autentica Policía Autonómica al modo vasco o catalán.

Este posible sistema policial se articularía —sin renunciar o excluir a los cuerpos estatales— a través de un único cuerpo autonómico-local mediante la atribución a las Policías Locales de la condición de Policía Autonómica. Esta idea no es inmutable y no está exenta de posibles críticas pero realmente se podría, sin variar en exceso el actual sistema, introducir importantes mejoras que permitiesen asumir en el panorama policial español un rol destacado a la Policía Local. Se trata de una cuestión de difícil desarrollo y susceptible de implantarse de diferentes maneras, pero básicamente la hipótesis es partir de la atribución a los Policías Locales de los diferentes municipios que se encuentran en la Comunidad Autónoma Valenciana u otra en su caso, la condición de Policías Autonómicos pero sin establecer un nuevo cuerpo policial diferente a los anteriores.

³⁷⁵ El comunicado de la Mesa Técnica encargada de la redacción del Anteproyecto de Ley se pronunció el 29/07/2012 en el sentido de informar que “el 24 de julio, el Secretario de la Mesa Técnica encargada de la redacción de la nueva Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, Manuel Rodríguez Herrera tuvo reunión, con el resto de miembros. La principal conclusión que se obtuvo es que se paraliza el proceso de elaboración de la nueva ley hasta que no se aclare el contenido de la tantas veces comentada Ley de Seguridad Local que parece, aunque no es una cuestión segura, está elaborando el Estado, así como las posibles modificaciones que se puedan producir en la legislación básica de régimen local estatal, modificaciones que podrían afectar al marco competencial de las entidades locales. Del mismo modo, se concretó que todo el trabajo realizado se recuperará una vez se clarifique la situación actual”. [En http://www.asociacionjefesmandoscv.com/52031_es/ULTIMAS-NOTICIAS-NUEVA-LEY-DE-COORDINACION/].

Evidentemente, para conseguir este supuesto queda todavía por librar una batalla a nivel competencial que posibilite hablar de una hipotética Policía Autonómica que coordinase la acción de sus propios efectivos junto a la de los municipios. El fin sería hablar en último término de una auténtica policía conjuntada y cohesionada, y que permitiese un punto de contacto único con los elementos operativos de las policías de ámbito nacional, a los efectos de desempeñar y realizar acciones conjuntas. En primera instancia deberían desarrollarse órganos de entendimiento y coordinación entre las Policías Locales y Policía Autonómica Valencia, o mejor dicho, entre la Administración Local y Autonómica, para una vez logrado este objetivo pasar a la coordinación con el nivel policial estatal.

Esta evolución se basaría en que las corporaciones locales y la Policía Local son parte imprescindible de la organización política y policial respectivamente y las Policías Locales deben formar parte del organigrama de la política autonómica de policía. Y aunque pueda argumentarse que el ámbito de la Administración Autonómica nada tiene que ver con el de las corporaciones locales resulta más que evidente que la seguridad ciudadana es un tema que necesita un obligado entendimiento en las medidas de acción a desarrollar por los órganos de ambas instituciones.

En este posible supuesto cada agente de Policía Autonómica-Local seguiría desempeñando sus funciones en su municipio de trabajo que es donde cada uno tiene su plaza como funcionario de carrera, pudiendo cambiar de destino con los mismos procedimientos que existen en la actualidad —movilidad, permuto o comisión de servicios entre otros—. Igualmente los salarios de los agentes serían satisfechos por el consistorio y en cada municipio y según sus necesidades se convocarían plazas de policía.

Hasta este punto el sistema no varía esencialmente en relación al actual modelo pero la diferencia residiría en que no se trataría de agentes locales sino autonómicos y el régimen aplicable a los mismos sería ciertamente más uniforme

puesto que a pesar de prestar su actividad en un ámbito municipal concreto estarían integrados en un único cuerpo de carácter autonómico.

Esta configuración del estatuto de la Policía Local, con una dependencia autonómica al menos en parte, supondría poder eliminar o al menos relativizar uno de los mayores o quizá el mayor hándicap con que cuenta la actuación profesional de la Policía Local, esto es, el conflicto existente con el poder político municipal, dadas las múltiples ocasiones en que se tratan de introducir variables políticas ajenas al interés policial o la subordinación al poder político municipal que en muchas circunstancias relativiza o limita una actuación de la Policía Local que debería ser plenamente independiente. Se lograría de esta manera eliminar el problema al que se hace referencia con la expresión de uso común que se refiere a la Policía Local como la “guardia pretoriana del Alcalde”³⁷⁶.

En este sentido manifiesta TORRENTE ROBLES que “la Policía Local está muy cercana al poder político y llega a mantener relaciones próximas. De hecho, éste necesita a aquella para hacerse efectivo pero al mismo tiempo la policía entra en conflicto con la estructura de poder municipal por sus lógicas distintas. Ven a la clase dirigente como poco preparada en temas policiales. La contradicción, bajo su punto de vista es que el inexperto manda sobre el experto. Las jerarquías más altas de la organización policial tienen el papel de armonizar las directrices de los políticos. En la base de la organización la visión cambia y los agentes tienden a rechazar las implicaciones políticas de su rol a pesar de que es difícil aislar donde termina lo

³⁷⁶ Cabe mencionar la opinión que sobre ello manifiesta la Coordinadora de Policías a través del “Informe Azul de la Policía Local” donde destaca que “mención aparte merece la dependencia política que en muchas ocasiones han de “soportar” las plantillas de Policía Local. La excesiva cercanía de la dirección política de las plantillas provoca que la visión personal de los responsables políticos sea trasladada a la organización y trabajo diario de los cuerpos policiales que dirigen, olvidando que la labor policial ha de regirse por el principio de legalidad, única y exclusivamente. Y ello sin mencionar la utilización política que en demasiadas ocasiones se hace de las plantillas policiales como arma de confrontación política y que tanto distorsionan la labor diaria en multitud de municipios.” (Coordinadora de Policías, COP. «Informe azul de la Policía Local». 2007, p. 9).

político y empieza lo policial. Incluso existen policías poco burocratizadas donde las directrices políticas sustituyen a las normas internas”³⁷⁷.

Con esta nueva estructuración de la Policía Local como un cuerpo autonómico-municipal se lograrían evitar muchas injerencias que se producen en la actividad policial diaria dada su relación cercana con la práctica política. Esta integración a nivel autonómico con una normativa indistinta, supondría además entre otras cosas:

- Un único régimen disciplinario y procedimiento sancionador homogéneo, lo que dotaría de una seguridad jurídica en cuanto a una valoración uniforme de las conductas de los policías.
- Una asimilación de salarios en toda la Comunidad Autónoma puesto que actualmente cada corporación municipal fija libremente el salario de la Policía Local.
- El establecimiento de protocolos de actuación, tramitación e impresos oficiales en toda la Comunidad Autónoma que no solo facilitaría la actuación del ciudadano al igualar los procedimientos sino que daría a estos cuerpos un mayor nivel de profesionalización.
- La limitación de la incorporación de personal interino mediante el establecimiento de cursos técnicos y de capacitación que eviten la presencia de personal infra cualificado como sucede en la actualidad.
- La homogeneización de medios materiales tales como transmisiones, armamento, vehículos o uniformidad que dotaría de una mejor imagen corporativa a la Policía Local.

³⁷⁷ Torrente Robles, Diego. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997, p. 79.

- El establecimiento a nivel autonómico de un sistema único de acceso al cuerpo evitando de esta manera corruptelas en el ámbito municipal que des prestigian al cuerpo y disminuyen la calidad de los agentes y consecuentemente de sus acciones.

Por otro lado, y aquí residiría la diferencia fundamental con la actual situación de este cuerpo policial, contar con una Policía Local pero de carácter autonómico implicaría la posibilidad de crear servicios especializados que diesen cobertura a las Policías Locales de toda la Comunidad Autónoma de que se trate como por ejemplo unidades técnicas de policía científica o incluso Policía Judicial, asuntos internos, traslado de detenidos o unidades sectoriales de apoyo como explosivos o unidades caninas. Con ello, a través de este segundo nivel que representaría la Policía Autonómica se tendría el soporte de medios y recursos de todo tipo de los que las Policías Locales no pueden disponer por si mismas.

El actual IVASPE —Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias — u órgano homólogo de otra Comunidad Autónoma, debería en este planteamiento convertirse en un verdadero centro neurálgico de esta policía potenciando su faceta de centro de formación y desarrollo pero adquiriendo una mayor relevancia al convertirse también en un centro de debate, de prestación de cursos formativos o incluso impartir los cursos de especialización para poder acceder a la Policía Local como personal interino.

Si se impulsara esta propuesta de integración de la Policía Local en la Policía Autonómica de la manera que se ha detallado se lograría implantar un modelo que trataría de dar respuesta a los diferentes problemas existentes en la actualidad, de manera que se contaría con un cuerpo potente y eficaz que sin excluir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dispondría de mayor autonomía de estos y de menor dependencia en políticas de seguridad del gobierno central e incluso local.

En este planteamiento innovador sería necesario evitar primero los condicionantes políticos y la excesiva parcelación de competencias y limitación de actuaciones para crear un auténtico cuerpo policial a nivel autonómico –sin perjuicio de las divisiones internas que se crean convenientes- y postular una acción policial coherente y amplia en todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma Valenciana. Se trataría de establecer un modelo que girara en torno a las Policías Locales como policía próxima, primer escalón de la seguridad y, el cuerpo de Policía Autonómica, como segundo escalón supramunicipal, coadyuvante del mantenimiento de la seguridad en nuestro entorno. Cerrando este esquema la participación coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

IV. CONCLUSIONES

Resulta evidente que el modelo policial en España ha quedado obsoleto. Es necesario llevar a cabo una revisión de la Ley que regula los distintos cuerpos de seguridad porque la propia sociedad exige el cambio y así se hace patente en los convenios, acuerdos, protocolos, etc. que se vienen sucediendo y que modifican o amplían en distintos aspectos las funciones y competencias de los distintos cuerpos policiales o las relaciones entre ellos. Y no por casualidad es siempre la Policía Local la protagonista de estas modificaciones y ello en parte porque en la redacción de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no se prestó la atención debida a la regulación de estos cuerpos.

Se ha tratado de resaltar la anómala situación en que se encuentra el complejo panorama de las Policías Locales y aportar propuestas de mejora a su situación particular en el modelo policial, concluyendo con la necesidad de que se lleve a cabo una redefinición del sistema reconociendo a los cuerpos de Policía Local, verdaderos olvidados en la LOFCS, un nuevo estatus acorde con su situación real y ello en atención al papel que la sociedad le ha ido otorgando.

No queda ya sino concluir recopilando todas las reflexiones realizadas a lo largo de esta tesis desarrollando aquellos aspectos dignos de resaltar a los efectos de poder valorar si la Policía Local a la luz de la situación actual puede ser verdaderamente configurada como una Policía Integral Básica y en base a ello propugnar la necesidad de que se lleven a cabo las modificaciones legales necesarias para que en este contexto se produzca una reforma legal de la normativa reguladora de la Policía Local mejorando la definición y la ordenación de la misma y contemplando aquellas facetas de su actividad que en la realidad cotidiana ya son asumidas por estas Policías.

A. El modelo policial español

Desde hace ya varios años se ha venido debatiendo sobre el modelo de seguridad existente en nuestro país y su adaptación a los cambios que se han venido produciendo desde la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que diseñó el modelo actual hace ya casi 30 años. La descentralización de competencias administrativas, el desarrollo de las Comunidades Autónomas y de los Municipios, y principalmente las demandas de la sociedad son determinantes del establecimiento de un nuevo marco competencial de las tres Administraciones con atribuciones en materia de seguridad.

El éxito hace ya casi cuarenta años de la transición de la dictadura franquista a un régimen democrático fue posible en gran medida por el adecuado posicionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pasaron de ser un medio de coacción y control del poder a reconvertirse en la base de la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Hito fundamental en este proceso fue la LOFCS que estableció unos cimientos sólidos para un nuevo modelo de policía, pero la misma ha quedado superada por los hechos acaecidos desde su aprobación y las nuevas exigencias sociales que reclaman la revisión del modelo policial y la adecuación a la realidad policial española.

En este sentido y prescindiendo de la situación de la Policía Local que es objeto de todas las conclusiones siguientes, los problemas de los que adolece el modelo policial son básicamente los que se van a detallar, ello sin obviar que no hay una única solución a los problemas planteados, los cuales pueden ser resueltos de diferente modo y no por ello siempre y necesariamente unos mejores que otros.

Existen cuestiones pacíficas y que ya no son objeto de controversia como son la sustitución del manido concepto de orden público —que durante la dictadura

justificó que cualquier acción o manifestación, individual o colectiva, contraria al régimen político, era automáticamente calificada como un acto perturbador del orden y abría una puerta prácticamente ilimitada para la actuación arbitraria de la policía de seguridad— por los más democráticos de seguridad ciudadana y seguridad pública —la seguridad ciudadana quedará inmersa de lleno en el ámbito competencial de las FCS al implicar la protección de personas y bienes ante actuaciones ilegítimas, mientras que la seguridad pública al ser un concepto más amplio supone a pesar de no poder alejarse de la actividad policial actuaciones que no necesariamente entran en el ámbito de sus funciones como la protección civil— o la ruptura que tiene lugar entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la Constitución produciéndose una diferenciación clara de las funciones de ambos, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España y defender su integridad territorial en el caso de las FFAA y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en el caso de las FCS.

En primer lugar sería necesario establecer un catálogo de funciones de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de manera que no se produzcan errores competenciales, que los ciudadanos ni entienden ni tienen porque hacerlo. Se ha expuesto en el correspondiente apartado, por ejemplo, la distribución funcional que establece la LOFCS entre los dos cuerpos estatales, la cual cuanto menos puede calificarse de confusa y susceptible de interpretaciones dispares.

Dos cuestiones pueden destacarse sobre los cuerpos estatales y que difícilmente pueden explicarse si no se entienden como fruto de la propia evolución de nuestro país y su sistema policial y son, por un lado, la naturaleza militar de la Guardia Civil y, por otra, la dualidad de cuerpos estatales para unas mismas funciones.

Sobre la naturaleza de la Guardia Civil cabe destacar que la crítica de la justificación de su carácter militar no supone afirmar la inconstitucionalidad de la misma, en la medida en que esta configuración jurídica no es contraria a la

Constitución siendo consecuencia de una opción entre otras posibles. Se trata por tanto de una decisión del legislador como poder constituido y que de la misma manera podía haber sido la contraria. No obstante, esto no es óbice para que el legislador actual pueda cambiar esta situación y homologar la naturaleza de la Guardia Civil con el resto de las FCS.

¿Qué motivo más allá del puramente histórico o de la evolución del estado de cosas de nuestro país puede justificar atribuir una naturaleza militar a un cuerpo que en esencia tiene las mismas funciones que el resto de cuerpos policiales? ¿Cuál puede ser el argumento jurídico para no homogeneizar la naturaleza de todos los cuerpos policiales, todos ellos civiles excepto la Guardia Civil? ¿Es necesaria una estructura militar para el desempeño de una función de carácter civil?

Sobre la dualidad de cuerpos estatales, difícilmente se puede sostener en la actualidad la existencia de dos cuerpos policiales para el cumplimiento de idénticas funciones sin más criterio delimitador que el territorial y que además queda fácilmente quebrado con las extensas excepciones contempladas en los artículos de la LOFCS. En definitiva, nos encontramos con una situación que básicamente se deriva de la evolución histórica de nuestro país pero que mal puede hallar justificación en el estado de cosas actual según lo visto, siendo por tanto deseable la unificación de ambos cuerpos en uno, con naturaleza civil y funciones propiamente civiles en los términos del artículo 104 CE, esto es, la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos reservando las funciones militares para las Fuerzas Armadas.

A este panorama se debe añadir que no existe un desarrollo uniforme de las Policías Autonómicas sino que nos encontramos con situaciones de lo más diverso, puesto que existen por una parte Comunidades Autónomas con una Policía Autonómica configurada como Policía Integral, lo cual supone que las mismas tienen atribuidas todas las funciones y competencias que se derivan de la propia noción de policía, y de este modo puede citarse a la Policía Autonómica de País Vasco, Cataluña y Navarra, (y la Canaria y Gallega con carácter mucho menos desarrollado). Por otra

parte, aquellas CCAA con la posibilidad contemplada en sus Estatutos de Autonomía de constituir un cuerpo de Policía Autonómica pero que no han desarrollado esta función, pueden, además de ejercer su competencia de coordinación de las Policias Locales solicitar la adscripción de unidades del Cuerpo de Policía Nacional para el ejercicio de las funciones que se reconoce a la Policía Autonómica y que dependerán funcionalmente de las autoridades de la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades Autónomas que ni tienen una Policía Autonómica independiente, ni la han constituido mediante miembros del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a aquella dependen de forma directa de este último para las tareas que en las otras Comunidades realiza la Policía Autonómica. Estas Comunidades son Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Región de Murcia y La Rioja. También las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla dependen directamente del Cuerpo Nacional de Policía.

Existe pues, una gran diversidad competencial y de desarrollo de estas policías que agrava aún más el panorama policial de este país en cuanto a la claridad del propio modelo, el cual se integra por dos cuerpos de carácter estatal, (la Guardia Civil y la Policía Nacional), las Policias Autonómicas con los diversos grados de desarrollo y competencias y por añadidura las Policias Locales con la gran disparidad de medios, estructura y funciones asumidas en atención a los medios materiales y humanos de que dispongan.

En este sentido se puede afirmar que no se trata de un sistema operativo y que cuenta con problemas de coordinación y duplicidad de actuaciones no siendo eficiente la existencia de tres niveles policiales en un mismo territorio constituyendo una seguridad inviable, asimétrica y poco coordinada, donde la solución podría ser establecer un sistema a dos niveles, estatal-autonómico o estatal-local. Es difícil afirmar rotundamente si sería la solución pero sí es una medida posible que en todo caso no puede pasar por hacer desaparecer a las Policias Locales que en el supuesto

de establecerse un doble nivel estatal-autonómico podrían integrarse en este último ejerciendo sus funciones en el ámbito territorial respectivo.

B. Las competencias de la Policía Local y la normativa aplicable

Se ha tratado de delimitar campo de actuación funcional de la Policía Local en atención a la configuración establecida en la legislación vigente. Tradicionalmente el marco competencial en lo que a las Policías Locales incumbe se ha ido acotando en cuanto a estructura y funciones por el método de exclusión al no reconocérseles aquellas competencias asignadas al resto de cuerpos policiales. Esto ha conducido a una paulatina disminución de sus funciones hasta el extremo de completar un complejo panorama de dependencias y reducciones de capacidad operativa y funcional derivado de la limitación de atribuciones por la asignación de tareas a otros cuerpos y que se caracterizó por un destacado vaciamiento de las competencias municipales en materia de seguridad, mostrando una tendencia hacia la reducción de la Policía Local a funciones propiamente administrativas.

Con todo ello, no se puede dejar de afirmar que los cuerpos de Policía Local sean verdaderos cuerpos policiales, pero sí se puede destacar que sus funciones, a tenor de una aplicación estricta de la LOFCS, muy cerradas y limitadas, lo que no impide que la situación actual moldee esa atribución, relativizando los preceptos legales en tanto los mismos no se modifiquen. Esta limitación competencial derivada del contenido de la LOFCS, y que se ha perpetuado en el plano legal hasta la actualidad, no se corresponde, como se ha destacado, con el quehacer diario de los cuerpos de Policía Local en los que se ha producido una evolución hacia una mayor profesionalización y dotación de medios materiales y humanos que ha provocado que

las limitaciones y restricciones establecidas por el marco normativo resulten forzadas y discutibles.

Sobre esto puede afirmarse que las Comunidades Autónomas pueden aprovechar en mayor medida su capacidad organizativa y funcional sobre la Policía Local para otorgarle una mayor competencia y reconocimiento apenas modulando las restricciones establecidas en la Ley Orgánica 2/1986 mediante la aprobación de leyes de coordinación con un ámbito regulador más amplio que el actual, como así está sucediendo. No hay más que ver la evolución producida en la Comunitat Valenciana, de la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales a la actual Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana y ni que decir en el caso de observar el actual Anteproyecto de Ley de Coordinación que puede venir a sustituir a la actual ley y que la dobla en cuanto a extensión y contenido. Verdaderamente hay una demanda creciente de asunción de un mayor número de funciones por los cuerpos de Policía Local y las Comunidades Autónomas se muestran sensibles a ello.

En definitiva, debe destacarse que su configuración funcional marca bien la pauta de la posición de las Policías Locales en el sistema policial español. Sin menoscabar los cometidos de policía administrativa, que son necesarios y tienen su importancia, las funciones de policía de seguridad atribuidas son escasas y establecidas con carácter secundario bajo la cobertura de la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con independencia de que en la práctica los cuerpos de Policía Local desempeñen estas funciones en términos que exceden del estricto ámbito del artículo 53 LOFCS el escenario normativo es el descrito y ello porque tras la aprobación de la Constitución, en el modelo policial descentralizado que se estableció primó la preocupación por las Policías Autonómicas.

Históricamente la Policía Local ha sido un cuerpo configurado como auxiliar en la prestación de las tareas básicas de seguridad para el caso de que los cuerpos estatales no pudiesen actuar solos en estas tareas. No obstante con el paso del

tiempo la Policía Local se ha convertido en una fuerza policial indispensable en el cumplimiento de la función de seguridad ciudadana (entendida esta en una concepción amplia) para de este modo aunar actuaciones de tipo preventivo, informativo y de operativa policial, junto con las de apoyo y asistencia a las víctimas. La seguridad en los términos en que se está empleando implica no solamente tratar de evitar la comisión de actos delictivos sino que supone la posibilidad de las personas de desenvolverse en la vida sin perturbaciones.

A este panorama se suma el sometimiento de la Policía Local a una gama amplísima de normativas y disposiciones que constituyen su marco de actuación, provocando que la Policía Local se vea sujeta a múltiples órganos de decisión y normas de distinto valor. Junto a la normativa estatal que marca el ámbito general, existe un amplio y variado conjunto de disposiciones de carácter autonómico como se ha destacado con el ejemplo de la Comunitat Valenciana. A ello se le añaden los reglamentos de policía dictados en cada uno de los Ayuntamientos.

C. Las funciones de seguridad ciudadana de la Policía Local

En el ámbito de atribuciones reconocido legalmente a la Policía Local brilla por su ausencia la asignación integra de competencias en materia de seguridad ciudadana. Y ello contrasta con que los municipios deben ser los principales protagonistas de la seguridad local y convertirse en el primer escalón de la misma como servicio próximo y cercano al ciudadano. Esta afirmación es repetida habitualmente en el ámbito de la Administración Local y la realidad es que, *de facto*, constituye la situación habitual en las ciudades. En muchas localidades del territorio nacional se puede comprobar diariamente que las Policías Locales realizan tareas de

seguridad ciudadana, incluso con secciones dedicadas específicamente a ello, y son funciones que van mucho más allá del marco definido normativamente.

La problemática en torno a la seguridad en los municipios y las demandas ciudadanas ha evolucionado más rápidamente que las escasas modificaciones legislativas producidas en el modelo policial actual. A ello se suma que los efectivos estatales no disponen de suficientes medios para satisfacer las necesidades ciudadanas, motivo por el cual en el ámbito local se han impulsado en aquellos casos en que es posible, verdaderos cuerpos locales de carácter integral como la solución más rápida y efectiva a los problemas de inseguridad y delincuencia. Es habitual a estos efectos que las salas de la Policía Local reciban un número de llamadas y requerimientos de servicios policiales en general muy superior a los recibidos por los cuerpos estatales y los mismos deben ser resueltos con independencia de su ajuste concreto al marco competencial establecido.

Esto ha dado lugar incluso a sentencias de los Tribunales donde se ha reconocido una extralimitación funcional en la intervención de la Policía Local pero carente de trascendencia procesal, por lo que solo se pueden derivar de ella consecuencias políticas o administrativas, determinando los Tribunales, en estos casos puntuales que llegan al juzgado, que la acción de la Policía Local queda subsumida en su actuación como Policía Judicial o amparándola en el principio general del artículo 5.4 LOFCS que propugna que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

No obstante, estas justificaciones puntuales de casos concretos no pueden ser utilizadas como una formula genérica para resolver la problemática competencial de los cuerpos de Policía Local en relación a las políticas de seguridad, siendo necesario definir claramente los cometidos de estos cuerpos en consonancia con la evolución social y policial evitando factores discordantes en el ciudadano.

Con la actual distribución competencial del modelo policial y la práctica descoordinación entre los cuerpos actuantes se produce una distorsión y falta de reciprocidad del sistema donde las Policías Locales actúan en los términos expuestos pero por el contrario, no tienen por ejemplo, acceso a las bases de datos estatales de ambos cuerpos —que para mayor complicación son diferentes—, ni sus actuaciones quedan contempladas en la estadística del Ministerio del Interior, o lo que es más chocante, quedan registradas como actuaciones realizadas por los cuerpos estatales dada la obligación de información y actuación subordinada a los mismos. Es necesario por tanto terminar con esta situación donde las Policías Locales actúan al límite de la legalidad y para colmo sus intervenciones quedan incorporadas a las estadísticas de la Guardia Civil y la Policía Nacional como actuaciones llevadas a cabo por estos otros cuerpos.

A la acción netamente reactiva frente a la delincuencia real, se debe añadir una faceta proactiva sobre los problemas que tienen una fuerte incidencia en la seguridad ciudadana, como la marginalidad, la violencia, el vandalismo urbano, la desprotección de menores o la simple convivencia pacífica de los ciudadanos, problemas todos ellos que, sin tener una solución estrictamente policial, están claramente vinculados con ella requiriendo ser abordados de manera integral con una actuación primaria de los agentes de Policía Local que son los que se encuentran en contacto directo con los vecinos, convirtiendo al mismo tiempo a los mismos en instrumentos fundamentales de prevención de la inseguridad ciudadana.

Tampoco debe ser obviada la realidad y los cuerpos de Policía Local no pueden ser contemplados de manera uniforme sino que han de ser examinados desde un punto de vista plural y asimétrico, de modo que esta intervención integral en materia de seguridad solo podrá ser llevada a la práctica en aquellos municipios que tengan medios para estar en condiciones de hacerlo. Y serán estos los casos en los que se les deberá atribuir la competencia legal para conocer de aquellas actuaciones

delictivas en las que no hay solución de continuidad entre el hecho punible y la actuación policial o en las que la investigación del delito es presumiblemente sencilla.

Para concluir el aspecto relativo a la participación en materia de seguridad ciudadana es necesario que sin perjuicio de las bondades de las novedades legislativas producidas y de los acuerdos y convenios firmados se produzca una reforma legislativa para adecuar la actuación de la Policía Local a las nuevas necesidades de los ciudadanos en esta materia. Es imprescindible en este sentido una legislación marco de seguridad local, no ya una reforma puntual de la Ley Orgánica 2/1986 sino una nueva norma que contenga un enfoque nuevo y homogéneo de los servicios policiales municipales optimizando los recursos disponibles y cuyo objetivo sea definir las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana, concretar las funciones de los cuerpos de Policía Local y establecer la interrelación de la seguridad local con el conjunto del sistema público de seguridad.

D. La Policía Local como Policía Judicial

La posibilidad de actuación de la Policía Local en materia de Policía Judicial es un tema controvertido desde el punto de vista legal pero también desde el punto de vista político, puesto que no sólo existen discusiones en torno a si es posible en el marco normativo actual que la Policía Local asuma este tipo de funciones sino que también entran en juego intereses y consideraciones de carácter político o de oportunidad. Teniendo en cuenta el incremento experimentado en los últimos años por estos cuerpos tanto en lo referido a efectivos como a medios materiales y formación, se considera oportuna una mayor implicación de las Policías Locales en el desarrollo de las funciones de Policía Judicial principalmente en las localidades de mayor entidad.

Independientemente de la discusión doctrinal que pueda existir en orden a si estos efectivos pueden o no ejercer las funciones de Policía Judicial en sentido estricto y si lo pueden hacer en condiciones óptimas, debe hacerse referencia a aquellos supuestos legales en los que sin género de dudas la Policía Local ejerce como Policía Judicial, al margen de que esta actuación se catalogue como Policía Judicial de primer o de segundo grado.

Así por disposición inmediata de la LOFCS los Cuerpos de Policía Local actuarán como Policía Judicial en la instrucción de atestados por accidentes de circulación en el casco urbano, (artículo 53.1.c), mediante la participación en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley que establece su carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, (artículo 53.1.e) y mediante la confección de las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad (artículo 53.1.g).

Además de esta atribución directa por disposición legal, la Policía Local también actuará como Policía Judicial en aquellos casos en los que por disposición inmediata de los Juzgados o del Ministerio Fiscal se ordene la realización de concretas actuaciones de investigación y en estos términos se pronuncia el artículo 3 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial. Finalmente también es posible la actuación de la Policía Local en funciones de Policía Judicial en aquellos supuestos contemplados en el Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, en materia de Seguridad ciudadana y Seguridad Vial de 20 de febrero de 2007, siempre que el mismo haya sido ratificado por el respectivo municipio y que tiene su ámbito de aplicación en la pequeña delincuencia y los delitos menos graves.

Los cuerpos de Policía Local han ido adquiriendo con el paso del tiempo un mayor peso en el conjunto policial español y esta circunstancia no puede ser en modo alguno desconocida. Son abundantes las opiniones doctrinales y declaraciones

políticas en este sentido e incluso las afirmaciones en textos legales como la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que afirma la necesidad de potenciar la participación de los Cuerpos de Policía Local entre otras materias en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, todas ellas tendentes a dotar de un mayor protagonismo operativo a estos cuerpos superando tradicionales concepciones de la Policía Local como cuerpos dirigidos a actividades netamente administrativas.

Posiblemente el gran inconveniente que se plantea es que no estamos hablando en realidad de un único cuerpo sino de una multiplicidad de cuerpos con un contingente personal enorme y con un grado de preparación y medios disponibles tan disímiles de unos a otros que resulta muy difícil establecer una norma general que contemple esta diversidad. Una solución factible sería que únicamente realizaran actividades de investigación criminal el personal de los cuerpos de Policía Local que contaran con la suficiente capacidad para asumir esta función y siempre que fuera previamente habilitado y así por ejemplo se refleja en el Convenio Marco al contemplar los requisitos necesarios para asumir las funciones previstas en el mismo.

Resulta importante destacar el carácter cercano al ciudadano que se puede predicar de los cuerpos de Policía Local y dado que son por definición los policías más próximos al ciudadano, este ve en ellos con cierta frecuencia no tanto a un policía en sentido estricto cuanto a un agente al que acudir en caso de necesidad o ayuda hasta el punto de que puede decirse que el desempeño de numerosas funciones serviciales o asistenciales por los miembros de las Policías Locales es una realidad que se constata diariamente.

Esta realidad que tan apartada está de la función de seguridad es la que al mismo tiempo motiva o justifica el ejercicio de la función de Policía Judicial puesto que este amplio conocimiento de la ciudadanía y de sus circunstancias particularidades es un valor añadido del que carecen los cuerpos estatales para su labor investigadora y que facilitará esta actuación a los Policías Locales. Por consiguiente conviene no

subestimar el papel protagonista que desempeñan los cuerpos policiales dependientes de las Corporaciones locales en la prevención del delito por su mayor presencia y contacto directo derivado de muchas de las tareas que le son propias.

Pero la cuestión acerca de la atribución o no de funciones de Policía Judicial a la Policía Local, más allá de los términos en que se establece en la ley no es pacífica y los autores no llegan a un consenso sobre ello. Mientras unos atribuyen a la Policía Local una labor secundaria incardinada en la función genérica de la Policía Judicial en sentido amplio, otros son partidarios de considerar que deben desempeñar una labor como Policía Judicial en sentido estricto. En todo caso la cuestión dista mucho de ser pacífica, causando incontables problemas en la práctica diaria ya que la Policía Local, seguramente más en contacto y más cercana al ciudadano que otros cuerpos policiales se encuentra ante la imposibilidad de resolver situaciones que a diario se le plantean, debiendo diferir su actuación a otra policía o bien extralimitarse en sus funciones.

Pero el tiempo y una evidente profesionalización de los cuerpos de Policía Local está haciendo que cada vez una mayor parte de la doctrina sea favorable a aceptar esta la posibilidad, así grandes ciudades como Madrid ya poseen unidades técnicas que desempeñan funciones de Policía Judicial en sede judicial y, el propio Convenio de 20 de febrero de 2007 ya estudiado contempla las líneas básicas del ejercicio de las funciones de Policía Judicial por parte de las Policías Locales.

No obstante, hay que tener en cuenta la dificultad para el ejercicio de esta función que resulta del ámbito de actuación material de la Policía Local, restringido al término municipal de la población en las que desempeña su cometido y que por tanto limitará necesariamente la esfera de acción de las Policías Locales. En este sentido la postura cada vez más asentada entre los autores conviene en la atribución de las funciones de Policía Judicial de la denominada pequeña delincuencia, es decir, delitos menos graves, dejando para los cuerpos nacionales los grandes delitos así como

aquellos que excedan del ámbito territorial municipal o que por su complejidad superen los medios disponibles por las Policías Locales.

Más discutible sería la creación de Unidades de Policía Judicial en el seno de la Policía Local, dadas las características de las mismas y la dependencia del consistorio lo que no significa que no puedan contar con unidades que presten servicios asistenciales concretos y relacionados con algunas de las funciones más especializadas de la Policía Judicial como puede ser en materia de menores o violencia de género en las cuales y dada la cercanía con el ciudadano que caracteriza a las Policías Locales podrían desempeñar un papel evidentemente muy destacable.

En última instancia y posicionados a favor de la actuación de la Policía Local en el ámbito de la pequeña delincuencia dadas las circunstancias expuestas a lo largo de la exposición, puede concluirse que, sin perjuicio de las bondades del Convenio Marco de 2007, resulta procedente una modificación legislativa de la normativa en materia de Policía Judicial, no solo para dotar de mayor coherencia y unidad sistemática al marco jurídico sino para dar reconocimiento legal a los supuestos contemplados en el Convenio Marco y que así pueda contarse con una base normativa que habilite a las Policías Locales, dentro de las limitaciones propias de cada municipio, para asumir aquellas funciones, que en muchas ocasiones son llevadas a cabo sin el reconocimiento y visibilidad social que en justicia debería corresponderle.

E. La Policía Local como Policía de Proximidad

Actualmente se entiende que la Policía de Proximidad es aquella que presta el servicio policial en relación directa con el ciudadano y se enmarca en el desarrollo de

nuevas políticas de seguridad basadas en el paradigma preventivo y en actuaciones de carácter proactivo y no reactivo. Su aplicación a las Policías Locales conlleva un nuevo sistema organizativo, con el desarrollo de un plan estratégico que permita el establecimiento de objetivos claramente definidos respecto a los cometidos que debe cumplir. Se trata de construir una política estructurada donde la actividad policial debe acompañarse de políticas de intervención transversales, debe tener un carácter integral y partir de la base del trabajo de la comunidad considerando la participación activa de los vecinos sin la cual este modelo no funciona. Es en suma un nuevo estilo de hacer policía.

Pues bien, ningún cuerpo policial se integra de manera tan natural en el colectivo humano al que presta sus servicios como la Policía Local y ello por diversas razones como la cercanía o el trato habitual que hacen que el ciudadano sienta como propio el trabajo de la misma hasta el punto de lograrse una suerte de simbiosis entre el policía y el ciudadano que participa en la tarea policial informando o cooperando y llega a sentir a la Policía Local como un elemento más de los diferentes colectivos que conforman el tejido social y esto en ningún caso se produce al mismo nivel en las demás fuerzas policiales, sean estatales o autonómicas.

Tradicionalmente se ha venido entendiendo que el ámbito de actuación de las fuerzas policiales está centrado en la delincuencia como si de una única función esencial y primordial se tratara, pero esto no se corresponde con la realidad y en el caso de la Policía Local, esta circunstancia aún puede afirmarse con mayor rotundidad. La delincuencia o criminalidad es solo una parte de la seguridad ciudadana, e incluso no la más importante, puesto que en la actividad cotidiana de los cuerpos de seguridad y sobre todo de la Policía Local, se despliegan un amplio repertorio de actuaciones que abarcan además de las directamente vinculadas con el crimen otra extensa serie de acciones no directamente identificadas pero si íntimamente ligadas a la criminalidad como son campañas informativas o preventivas, diálogo con el ciudadano, actividades administrativas, charlas en colegios, contacto

diario con el ciudadano u otras similares que a la postre suponen un mayor acercamiento y que implican indirectamente la reducción de las tasas de criminalidad a través de la prevención.

Se trataría de sustituir el modelo “bombero”, que aparece en el lugar, apaga el fuego y se va, por un modelo “cartero”, en las que el policía pasa todos los días por una zona conocida, los ciudadanos lo conocen de vista y pueden dirigirse a él. No se trata de eliminar la respuesta rápida y motorizada, sino de complementarla con otras formas de patrullar que sirvan para conocer mejor un sector de la ciudad y los múltiples problemas, los cuales no son fuegos aislados que se apagan sino síntomas de problemas subyacentes que se repiten con frecuencia.

Es aquí donde entronca directamente la relación entre los microespacios de seguridad y la Policía Local puesto que la idea del respeto de los derechos de los ciudadanos pasa actualmente por una demanda creciente de seguridad en los espacios más reducidos y aquella fuerza operativa que está en condiciones de prestarlo de modo adecuado por su íntima vinculación con estos y su mayor capacidad de autonomía es la Policía Local.

En esta forma de actuar también es necesario un cambio de mentalidad en las organizaciones policiales locales incorporando una formación orientada a sensibilizar a los agentes sobre su dimensión social y adquiriendo nuevas habilidades necesarias para su quehacer diario como la negociación, comunicación, mediación, resolución no violenta de incidentes o gestión de reuniones vecinales que han de permitir proporcionar a los agentes herramientas que les permitan analizar los problemas y tomar decisiones e iniciativas teniendo en cuenta el carácter polivalente que tiene cada vez más la profesión policial.

Se ha analizado por su importancia y grado de desarrollo el sistema de Policía de Proximidad establecido en Castellón pero ello no significa que sea el sistema definitivo y perfecto a aplicar si se desea constituir un sistema policial proactivo y

participativo pues ello dependerá de muchos factores como la estructura de la ciudad, el clima, el sistema político, los valores religiosos, políticos o de otro signo e incluso de la formación de los ciudadanos. Igualmente el establecimiento de estos criterios de actuación en la policía requiere un cambio de actitud o de filosofía en el trabajo policial, que encontrará sin duda, resistencias o reticencias de los sectores menos dinámicos e innovadores del colectivo. Es necesario por parte de los integrantes del cuerpo (aunque también de la sociedad), un cambio de filosofía y de valores que conduzca a una prestación más cercana a la persona lo que resulta más difícil cuando este cambio viene referido no a una persona sino a todo un colectivo policial.

Tampoco se puede pecar de idealismo afirmando que la Policía de Proximidad sea la panacea para todos los problemas que puedan plantearse en el seno de la sociedad ni que esté en disposición de dar satisfacción a todas las cuestiones planteadas, de manera que si se producen por ejemplo, disturbios provocados por un conjunto de radicales en una manifestación, muy probablemente será necesario hacer uso de la fuerza y de la actuación de unidades de intervención de la policía que nada tienen que ver con las premisas de la Policía de Proximidad. Y ello no supondrá que no se ha actuado de manera correcta sino todo lo contrario, pues en estas situaciones la propia sociedad requiere de actuaciones contundentes para restablecer el orden y la seguridad.

En todo caso, sí se debe afirmar, que una correcta aplicación de la Policía de Proximidad supone una adecuada inserción policial en el barrio de referencia, circunstancia que acentúa el conocimiento por parte de los agentes tanto de la zona como de su habitantes, lo que supone una mayor información e identificación de los problemas del núcleo en que actúan y ello mediante criterios funcionales como las patrullas a pie o a motocicleta, más estrechas relaciones interpersonales policía-vecinos y una estabilidad en el tiempo de los agentes en destino lo que dará lugar a un estimable conocimiento del barrio y sus problemas y una mayor involucración del agente.

Sobre lo expuesto cabe finalizar que aquí si se trata de una función de indiscutida atribución a la Policía Local puesto que es unánime que allí donde mejor acomodo tiene la filosofía de este método es en el ámbito local y ello por la propia idiosincrasia de esta institución la cual por definición es la más cercana al ciudadano. A ello cabe añadir que los beneficios de este tipo de prácticas no solo repercuten en una adecuada relación con el ciudadano y la integración de la Policía Local en la sociedad en que presta sus servicios sino que por el contrario va mucho más allá que un contacto directo y esto precisamente a consecuencia de esta fluida relación continua con el entorno social.

Por tanto debe entenderse que las políticas de proximidad fomentan o facilitan en gran medida, tal y como se ha ido destacando, el resto de caracteres constitutivos de la Policía Local para poder concluir que verdaderamente debe actuar como Policía Integral Básica con una plena cobertura legal. De manera que es precisamente esta relación directa con el ciudadano y en definitiva el colectivo social el que proporciona a la Policía Local los conocimientos y la base para poder ejercer plenamente la función de Policía Judicial y las competencias de seguridad ciudadana en los términos que han sido expuestos.

F. La mancomunidad de municipios para la prestación del servicio de Policía Local

Otra realidad patente en el ámbito de la Administración Local es la situación en que se encuentran muchos municipios incapaces por su reducido tamaño de contar con un cuerpo de Policía Local propio y donde el despliegue de los cuerpos estatales no llega a dar una solución efectiva. En estos casos, a pesar de contemplarlo el artículo 51.2 LOFCS, encomendar los cometidos de la Policía Local a alguaciles o

personal equiparable, y con todo el respeto necesario a los mismos, no parece la solución más adecuada por cuanto no están en condiciones de prestar en igualdad un abanico de funciones para las cuales no tienen la formación adecuada.

Esta situación que puede parecer en principio limitada es más abundante de lo que parece puesto que, según datos del Registro de Entidades Locales, de los aproximadamente 8.100 municipios de España más de 7.500 no llegan a los 10.000 habitantes, siendo pues numerosos los casos en los que debe articularse algún tipo de solución que permita paliar al menos en parte la desigualdad de los ciudadanos que residen en los mismos.

Una posibilidad para lograr una mayor prestación de servicios dada la carencia de cobertura plena de los cuerpos estatales en atención a los medios de que disponen, es la figura de la mancomunidad en la prestación del servicio de Policía Local. El hecho de que tradicionalmente se haya prohibido esta figura por entender el TC que la LOFCS tan solo permite la creación de estos cuerpos en el ámbito de los municipios provocó que literalmente miles de ayuntamientos con presupuestos exigüos y tamaño reducido no pudieran mantener un servicio de policía o al menos un servicio de carácter permanente, dando lugar a una atomización absurda de los cuerpos de Policía Local.

En este ámbito, el legislador sí ha tomado cartas en el asunto y ha permitido que dicha figura se lleve a cabo en los términos expuestos, y el medio a través del cual se ha posibilitado la mancomunidad de municipios en la prestación del servicio de Policía Local es la Disposición Adicional Quinta de la LOFCS, introducida por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, que bajo la rúbrica “colaboración para la prestación de servicios de Policía Local” estipula que “en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de Policía Local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley”.

En este sentido debe destacarse que la norma permite dicha asociación entre municipios limítrofes de una misma Comunidad Autónoma cuando no dispongan de recursos suficientes para la prestación individual del servicio con lo que se imposibilita la creación de algún tipo de cuerpo dependiente de comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios y aquí singularmente hay que hacer referencia a las áreas metropolitanas con importantes municipios que si bien individualmente están en condiciones de prestar el servicio, se ven afectados por una problemática delincuencial común que podría ser resuelta de manera más satisfactoria con esta posibilidad que definitivamente cierra la ley.

Actualmente y dado el breve lapso de tiempo transcurrido desde la modificación de la LOFCS en 2007 y la aprobación de la Orden Ministerial de desarrollo en el año 2010 no se puede efectuar un examen sobre el éxito o fracaso de la institución. Puede afirmarse que todavía no es posible llegar a ninguna conclusión acerca de la utilidad práctica de esta nueva posibilidad y únicamente puede constatarse que se ha abierto una importante opción legal. Será necesario dar tiempo al tiempo y esperar a que se produzcan resultados que puedan ser evaluados para comprobar la efectividad de esta modificación normativa.

G. La coordinación de las Policías Locales

Al hacer referencia al concepto de la coordinación de los cuerpos de Policía Local básicamente deben distinguirse por su capital importancia dos cuestiones diferentes. Por un lado y en relación al concepto estricto de la coordinación cuando se habla de la Policía Local se hace referencia al conjunto de criterios establecidos por las CCAA en atribución de las competencias que les otorga el artículo 148.1.22^a CE en cuya virtud y según el artículo 39 LOFCS corresponde a las CCAA establecer

los criterios básicos para la ordenación de la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial respectivo sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales.

Por otro lado y en segundo lugar cuando se alude al término coordinación se debe hacer desde una perspectiva de integración de los cuerpos de Policía Local en el modelo policial español y, teniendo en cuenta aquellas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de carácter estatal que actúan en su territorio, el objeto de la coordinación no será establecer criterios de homogenización, que en este ámbito no proceden, sino determinar los parámetros de actuación de dos fuerzas policiales concurrentes en un mismo territorio para de esta manera evitar duplicidad de acciones, desaprovechamiento de medios o falta de coherencia en las labores de ambos cuerpos.

En materia de coordinación de las Policías Locales es importante destacar que las CCAA asumen un importante protagonismo que va en detrimento de las competencias municipales en materia de policía, pues a pesar de que lógicamente la coordinación de las Policías Locales por las CCAA es necesaria en la medida que vendrá a fijar las condiciones básicas de prestación del servicio, se trata de una limitación a las competencias municipales. El objetivo de la coordinación será establecer unos parámetros de igualdad necesarios en orden a que el ciudadano, sujeto último del servicio policial, lo reciba en condiciones de igualdad independientemente del municipio en que se encuentre.

Las leyes autonómicas más recientes son de una complejidad y densidad reguladora muy superior a las iniciales. Estas eran fundamentalmente de coordinación en sentido estricto y así se denominaban mientras que las posteriores son más ambiciosas y, aunque su título conserve el término coordinación, sus pretensiones son más amplias y aspiran a convertirse en el ordenamiento común y ordinario de estos cuerpos funcionariales intentando dar soluciones al amplio elenco de problemas que son prácticamente comunes a todas las Policías Locales.

Si bien se establecen unos mismos parámetros de funcionamiento en el ejercicio de sus funciones o en cuanto a dotación o medios técnicos en el ámbito de cada CCAA, es posible encontrar diferencias efectivas entre ellas en cuanto a la normativa aplicable a los cuerpos municipales lo que puede dar lugar a ciertas distorsiones del sistema o al menos a diferenciaciones en cuanto a condiciones o medios de trabajo entre cuerpos de Policía Local de municipios situados en CCAA diferentes y, aunque las 17 diferentes Leyes dictadas y en vigor en cada momento establezcan unos criterios y parámetros similares ello no asegura que haya una identidad absoluta.

Si las normas de coordinación son fundamentales para disponer criterios homogeneizadores de los cuerpos de Policía Local, cabe destacar, en cuanto a la segunda acepción del término, la importancia considerable de las Juntas Locales de Seguridad que serán el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúen en su ámbito territorial siendo sus fines fundamentales evitar solapamientos y delimitar competencias al tiempo que facilitan cauces de información.

A pesar de sus importantes funciones cabe destacar que la LOFCS las configura como órganos de carácter potestativo, aspecto claramente criticable puesto que a pesar de la importancia que revisten se condicionan a un acto de voluntad entre los representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del respectivo Ayuntamiento con lo que se deja en manos de la voluntad política o la complicidad entre los componentes de la misma la creación o buen funcionamiento de una institución con objetivos tan destacados.

Además de no ser vinculantes con lo que ello supone, resulta criticable el carácter no imperativo de sus decisiones y la difícil exigibilidad de los acuerdos adoptados en su seno, de tal manera que la inaplicación de las mismas por falta de voluntad de los miembros de la Junta Local de cumplir los acuerdos, difícilmente podrá denunciarse a través de otra vía que la de la responsabilidad política, con lo que el

buen funcionamiento de la misma y consecuentemente una adecuada cooperación entre las fuerzas actuantes quedará condicionada a la buena colaboración o buen trato de los responsables políticos.

También es resaltable que en cuanto a su composición por parte de la corporación municipal la presencia del Jefe del Cuerpo depende de la voluntad del Alcalde, lo cual resulta de todo punto criticable en la medida en que puede dar lugar a una politización del cuerpo de Policía Local y a romper la independencia que debe presidir la actuación de toda Jefatura de Policía puesto que resulta cuanto menos criticable que pueda no formar parte el Jefe del cuerpo de Policía Local sobre la que se van a decidir criterios de actuación.

Finalmente, dejando atrás las críticas a la composición de las Juntas Locales de Seguridad y descendiendo al nivel práctico la realidad demuestra que si bien la colaboración se da diariamente en el ámbito profesional de manera genérica, lo cierto es que existen demasiadas ocasiones en que la coordinación entre los diferentes cuerpos se produce en una sola dirección, fluyendo de la Policía Local hacia el cuerpo estatal de turno entendida en este sentido como una colaboración con subordinación por parte de la Policía Local. Se hace, pues, necesario articular mecanismos que conviertan a las Juntas de Seguridad en órganos realmente efectivos y que en caso de que no se ejecuten sus acuerdos se puedan exigir responsabilidades.

Y en este sentido cabe destacar que las Juntas Locales de Seguridad no han sido capaces de establecer fórmulas eficaces de coordinación ya que esta supone el establecimiento de la integración de la diversidad de las partes en el sistema evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, y ello, se logra con el intercambio de información, compartiendo bases de datos, medios de comunicación e incluso estableciendo centros preventivos de actuación conjunta, lo cual no se verdaderamente a nivel local.

H. Un posible modelo de Policía Local

De acuerdo con el carácter territorialmente tridimensional del sistema español los tres actores que tienen relevancia jurídico-política son el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Este modelo tiene su correspondiente reflejo en el ámbito de la seguridad pública donde nos encontramos con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las tres instituciones. En este punto han surgido voces que entienden que en un mismo territorio concurren tres cuerpos policiales que en muchas ocasiones solapan funciones supone un gasto económico y de medios injustificado, propugnando que el modelo policial se base en un doble nivel, por un lado estatal y por otro, o bien el autonómico o bien el local.

Dada la actual situación de España es en todo caso impensable la desaparición de las Policías Autonómicas puesto que suponen una reivindicación política frente al Estado cuya renuncia implicaría un retroceso en la evolución del carácter autonómico y descentralizado de nuestro país. Pero tampoco debemos olvidar que las Policías Locales constituyen como se ha manifestado a lo largo de la tesis un núcleo vertebrador del modelo policial en España y actualmente prescindir de las mismas sería tanto como pretender eliminar las Policías Autonómicas.

En este sentido se han planteado estructuras policiales cuyo fundamento se basa no en la modificación del marco competencial atribuido a la Policía Local sino en la integración de las Policías Locales y las Policías Autonómicas para otorgar una cobertura adecuada y una mayor profesionalidad en el ejercicio de sus funciones. Esta vía se podría transitar de dos maneras diferentes, bien mediante la creación de un cuerpo de Policía Autonómica dependiente de la Comunidad Autónoma constituido por los Policías Locales que adquirirían esta nueva condición, o bien en otro caso mediante la adscripción de agentes de las distintas plantillas a un cuerpo autonómico pero manteniendo la adscripción a las plantillas de origen.

Un supuesto paradigmático en la materia y precursor de la idea que se pretende esbozar son las llamadas Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM) o las Unidades Especiales de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Murcia (UESCAM). Se trata en ambos casos de iniciativas de Comunidades Autónomas sin competencias para constituir Policía Autonómica propia, que optaron por crear unidades específicas en materia de seguridad constituidas por agentes de Policía Local pero financiadas por la Comunidad respectiva y cuya única función en exclusiva son labores de seguridad ciudadana. De esta manera los respectivos gobiernos autonómicos de Madrid y Murcia, sin tener la consideración de Policía Autonómica, han creado, a través de subvenciones estas unidades que se constituyen por agentes de Policía Local dependientes orgánica y funcionalmente de los ayuntamientos pero que a través de la subvención íntegra de los gastos de estos agentes están obligados a realizar labores de seguridad ciudadana sin que puedan ocuparse de otras funciones propias de los cuerpos de Policía Local.

Este posible sistema policial se articularía (sin renunciar o excluir a los cuerpos estatales) a través de un único cuerpo autonómico-local mediante la atribución a las Policias Locales de la condición de Policía Autonómica. Este planteamiento no es inmutable ni está exento de posibles críticas pero realmente con ello se podría, sin variar en exceso el actual sistema, introducir importantes mejoras que permitiesen asumir en el panorama policial español un rol destacado a la Policía Local. Se trata de una cuestión de difícil desarrollo y susceptible de implantarse de diferentes maneras pero básicamente la hipótesis es partir de la atribución a los Policias Locales de los diferentes municipios la condición de Policias Autonómicos pero sin establecer un nuevo cuerpo policial diferente a los anteriores.

En este posible supuesto cada agente de Policía Autonómica-Local seguiría desempeñando sus funciones en su municipio de trabajo que es donde cada uno tiene su plaza como funcionario de carrera pudiendo cambiar de destino con los mismos procedimientos que existen en la actualidad (movilidad, permuta, comisión de

servicios, etc.). Igualmente los salarios de los agentes serían satisfechos por el consistorio y en cada municipio y según sus necesidades se convocarían plazas de policía.

Hasta este punto el sistema no varía esencialmente en relación al actual modelo, pero la diferencia residiría en que no se trataría de agentes locales sino autonómicos y el régimen aplicable a los mismos sería ciertamente más uniforme puesto que a pesar de prestar su actividad en un ámbito municipal concreto estarían integrados en un único cuerpo de carácter autonómico.

Esta configuración del estatuto de la Policía Local con una dependencia autonómica al menos en parte, supondría poder eliminar o al menos relativizar uno de los mayores o quizá el mayor hándicap con que cuenta la actuación profesional de la Policía Local, esto es, el conflicto existente con el poder político municipal dadas las múltiples ocasiones en que se trata de introducir en su ejercicio variables políticas ajena al interés policial.

Esta integración a nivel autonómico supondría además entre otras cosas un único régimen disciplinario y procedimiento sancionador homogéneo, una asimilación de salarios en toda la Comunidad Autónoma, el establecimiento de protocolos de actuación, tramitación e impresos oficiales uniformes, la limitación de la incorporación de personal interino mediante el establecimiento de cursos técnicos y de capacitación que eviten la presencia de personal infra cualificado como sucede en la actualidad, la homogeneización de medios materiales tales como transmisiones, armamento, vehículos o uniformidad que dotaría de una mejor imagen corporativa del cuerpo o el establecimiento a nivel autonómico de un sistema único de acceso, evitando de esta manera corruptelas en el ámbito municipal que desestimigian al cuerpo y disminuyen la calidad de los agentes y consecuentemente de sus acciones.

Por otro lado, y aquí residiría la diferencia fundamental con la actual situación, es que contar con una Policía Local pero de carácter autonómico implicaría la

posibilidad de crear servicios especializados que diesen cobertura a las Policías Locales de toda la Comunidad Autónoma de que se trate, como por ejemplo, unidades técnicas en policía científica o incluso de Policía Judicial, asuntos internos, traslado de detenidos o unidades sectoriales de apoyo como explosivos o unidades caninas. Con ello, y a través del segundo nivel que representaría la Policía Autonómica se tendría el soporte de medios y recursos de todo tipo de los que las Policías Locales no pueden disponer por si mismas.

En este planteamiento innovador sería necesario suprimir los condicionantes políticos y la excesiva parcelación de competencias y limitación de actuaciones de la Policía Local para crear un auténtico cuerpo policial a nivel autonómico –sin perjuicio de las divisiones internas que se crean convenientes- y postular una acción policial coherente y amplia en todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. Se trataría de establecer un modelo que girara entorno a las Policías Locales como policía próxima, primer escalón de la seguridad y el cuerpo de Policía Autonómica como segundo escalón supramunicipal coadyuvante del mantenimiento de la seguridad en nuestro entorno y cerrando este esquema la participación coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

J. Epílogo: La Policía Local como Policía Integral Básica

Las Policías Locales están llamadas a ser un referente en el nuevo modelo policial habiendo ya demostrado con hechos constatables que donde se ha abordado en la práctica un modelo integral de servicios locales se ha dado una respuesta óptima al ciudadano con experiencias muy positivas. Existen en nuestro país grandes profesionales en los servicios de las Policías Locales con ganas de trabajar y con una conciencia cercana a los problemas diarios de los ciudadanos de a pie.

Tradicionalmente la Policía Local ha sido analizada o configurada como el hermano menor de los cuerpos estatales o como un cuerpo de policía de segunda categoría con atribuciones y funciones subordinadas y, en todo caso, colaboradora en relación a la primigenia actuación de la Policía Nacional o de la Guardia Civil.

Esta concepción debe en todo caso ser desterrada en el contexto de una sociedad cambiante cuyos ciudadanos reclaman un modelo participativo de seguridad ciudadana donde la organización policial como servicio público queda integrada en la sociedad en que actúa, produciéndose lo que se llama una “retroalimentación bidireccional” que implica que la organización policial se hace eco de las demandas y necesidades sociales pero al mismo tiempo los vecinos son conocedores de la realidad del servicio policial y participan del ejercicio de esta función en los términos derivados de la noción de Policía de Proximidad a través de una interacción conjunta y de servicios policiales como la mediación.

Son muchas las expresiones utilizadas con respecto a los cuerpos de Policía Local, tales como “traje de arlequín” por la multiplicidad de funciones que los mismos ejercen o como la “guardia pretoriana del Alcalde” por la dependencia del mismo al ostentar la Jefatura de la Policía Local que en determinados supuestos puede desembocar en cierto servilismo. Pero tras la lectura de mucha bibliografía y analizar los avances legislativos que han supuesto grandes mejoras así como el propio sentir social y del mismo cuerpo, puede concluirse que las Policías Locales deben configurarse, y hacia ello parece dirigirse la propia evolución, como un cuerpo de carácter integral pero básico en el nivel de las prestaciones y servicios desempeñados.

Muy adecuada, utilizando una analogía médica, resulta la calificación de la Policía Local como “médico de cabecera”, es decir, el cuerpo de Policía Local debe ser entendido como un servicio público de seguridad inmediato, de primer orden, en el sentido de actuar como un servicio primario de calidad y eficiencia para con los vecinos del municipio en que desempeñen sus funciones.

Ello debe ser entendido, continuando con el símil, en el sentido de que la Policía Local se configure como el médico de atención primaria al que acudir cuando se presentan los primeros síntomas y males que atacan a la convivencia y perjudican el disfrute de los derechos y no solo como una policía meramente administrativa y con funciones secundarias en materia de seguridad y claramente subalterna respecto al resto de cuerpos policiales sean de carácter estatal o autonómico.

Por tanto la primera intervención de carácter policial debe corresponder a la Policía Local por la propia idiosincrasia de este cuerpo; no solo deben atribuírsele funciones administrativas y no netamente policiales sino que debe actuar también en materia de prevención delincuencial, Policía Judicial, labor asistencial para con el ciudadano, resolución de conflictos entre vecinos que eviten males mayores, etc. de manera que los cuerpos de seguridad estatales sean entendidos como el médico especialista al que acudir cuando la intervención primaria de la Policía Local no es la solución adecuada. Por otro lado, y sin obviar que en nuestro país las cualidades y aptitudes de la Policía Local han sido largamente desaprovechadas, no puede caerse en el error de asignarle capacidades o actuaciones que están fuera de su alcance por falta de medios o por su propia esencia, como pudiera ser, la delincuencia organizada o las actuaciones que trasciendan el término municipal.

Las Policías Locales en un futuro modelo español de integración policial no solo deberían asumir nuevas competencias en materia de seguridad ciudadana, sino que se configurarían como instituciones eminentemente preventivas de la conflictividad social participando de manera activa en la formación e información al ciudadano en aras de una mejor convivencia. El papel corrector de las conductas antisociales no debe ser el aspecto primordial que justifique la actividad policial, este aún existiendo, debe ir cuanto menos debe ir en paralelo con el aspecto educativo y participativo de las Policías Locales en cuantas esferas se desarrolle la convivencia.

Con la firma del Convenio Marco de Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial

de 2007, se manifestó la voluntad, por parte de la Administración Central de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en lo referente a la potenciación de los cuerpos de Policía Local en materia de seguridad ciudadana, y más concretamente, en las funciones de Policía Judicial, además de Policía de Proximidad.

Se contempla por primera vez la posibilidad de que las Policías Locales puedan asumir la investigación plena de algunos ilícitos penales. Este convenio trata de salvar una situación ya superada en la realidad. Desde el punto de vista estructural de ordenación del sistema policial español sería necesaria una Ley de Seguridad Local que se ocupe de regular con carácter general a los cuerpos de Policía Local que operan en nuestro país y cuyo actual marco legal no está respondiendo a los problemas que vive la sociedad de nuestro tiempo.

Esta realidad social constatable hace que, en muchísimos casos, los Cuerpos de Policía Local vayan asumiendo el primer nivel de seguridad, interviniendo en el denominado delito callejero flagrante o aquellos que se agotan en su primera acción y quedando reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el delito de ámbito supramunicipal, los delitos de mayor entidad y, sobre todo, los que afectan a organizaciones delictivas inmersas en delitos especializados por la materia que tratan, así como los que afectan a la seguridad interior o exterior del Estado.

Por todo ello, las modificaciones legales que correspondería implementar deberían ir encaminadas a lograr un marco jurídico que preste cobertura legislativa a las funciones reales de los cuerpos de Policía Local de toda España con la adecuación consiguiente a la realidad social actual con un protagonismo emergente claro de la Administración Local en la seguridad ciudadana. Al tiempo debe tratarse de homogeneizar el conjunto de medios, formación, condiciones laborales y demás circunstancias de los distintos cuerpos policiales de ámbito local. A ello debe añadirse que queda por ver cómo se desarrolla la importante cuestión de la mancomunidad de municipios ahora prevista en la LOFCS. Sería en definitiva una forma de garantizar,

mediante los oportunos procesos de reasignación de competencias, que la Administración más próxima al ciudadano, preste las funciones primarias en materia de seguridad.

Sería presuntuoso pretender pretender aportar en estas líneas la solución definitiva al problema de la estructuración del modelo policial español o exponer un determinado sistema como el idóneo pero lo que no es arrogante es afirmar que es necesario convertir en situación de derecho lo que es ya un hecho. Y este hecho es, básicamente, que los cuerpos de Policía Local que se regularon en la LOFCS apenas se asemejan a los cuerpos que en nuestros días ejercen esta labor y es precisamente en este punto donde queda habitualmente desbordado el sistema establecido.

No hay más que contemplar los dos ejemplos analizados de cuerpos de Policía Local, tanto de gran población como de régimen común, esto es, Valencia y Paterna, para ver que estas afirmaciones no se quedan en el papel o en meras expectativas de llegar a un objetivo imposible. En definitiva, ¿qué función podemos decir que le falta a estos cuerpos de policía para poder considerarlos como una Policía Integral Básica? Asumen las funciones propias que establece la normativa, pero también la seguridad ciudadana resulta una premisa fundamental en su actuación, fomentando por otro lado el acercamiento al ciudadano mediante una política de estímulo de la Policía Comunitaria o de Barrio. Por tanto, ¿qué función desarrollan los cuerpos estatales que no hagan los cuerpos de Policía Local para poder afirmar o seguir manteniendo como en épocas pretéritas que estos cuerpos son subordinados o de menor categoría que los cuerpos estatales?

Tampoco se debe caer en la grandilocuencia o generar expectativas de políticas de seguridad no acordes con la situación real y no se debe olvidar que en los muy numerosos municipios de régimen común pero de entidad reducida no existe una capacidad operativa ni para establecer una estructura como las analizadas ni en muchas ocasiones para incluso contar siquiera con cuerpo propio de Policía Local. En estos se puede articular el fenómeno de la mancomunidad al que ya se ha hecho

referencia pero no se podrá hablar de un modelo de Policía Integral Básica puesto que difícilmente se podrá hablar tan solo de un cuerpo de Policía Local.

En definitiva, sin sobrevalorar las cualidades y capacidades de la Policía Local no puede dejar de reconocerse su mayor cercanía con el ciudadano y que es a quien este acude buscando una primera respuesta para la solución a sus problemas, de manera que es urgente evitar que en el ejercicio de sus funciones pueda traspasar los límites legales y llevar a cabo actuaciones de hecho de discutible acomodo en el ordenamiento jurídico vigente. Permítaseme concluir, pues, reivindicando las necesarias modificaciones legales para que la Policía Local pueda configurarse definitivamente *de iure* como la Policía Integral Básica que ya viene siendo *de facto*.

BIBLIOGRAFÍA

Agirreazkuenaga Aurtenetxe, Iñaki. «Reflexiones sobre el modelo policial vasco». En *El modelo policial y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel, 139-165. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.

Aguado i Cudolà, Vicenç. «La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 17, 2006: 11-39.

Albacete Carreño, Alberto. «La distribución de la seguridad pública en España». *Noticias Jurídicas*. 26 de septiembre de 2012. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4795-la-distribucion-de-la-seguridad-publica-en-espana/> (último acceso: 23 de marzo de 2015).

Almela Vich, Carlos. «El concepto actual de Policía Judicial: especial referencia a los Cuerpos de Policía Local». *Boletín Oficial del Ministerio de Justicia*. Nº 1826, 1998: 1861-1870.

Almonacid Lamelas, Victor. «El régimen jurídico aplicable a las Policías Locales: legislación y jurisprudencia». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 24 (2005): 4057-4074.

Alonso Pérez, Francisco. *La Policía Judicial. Legislación, Comentarios, Jurisprudencia, Formularios*. Madrid: Dykinson, 1998.

Arnaldo Alcubilla, Enrique. «El Orden Público y la Seguridad Ciudadana en la Constitución Española de 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, 217-227. Madrid: Dykinson. Cuadernos de seguridad y policía, 2011.

Arroyo Zapatero, Luis. «Criminalidad y contexto urbano en España». En *Universitas Vitae. Homenaje a Ruperto Nuñez Barbero*, editado por Fernando Pérez Álvarez. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2007.

Asociación Unificada de Guardias Civiles, Sindicato Unificado de Policía. «Un modelo de seguridad para el siglo XXI. Propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo». 2013.

Badenas Gil de Reboleño, Ignacio. «La prevención del delito en las ciudades. Viejas y nuevas políticas. La participación de la Policía Autonómica». En *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, coords. Iglesias Machado, Salvador y Delgado Aguado, Julián, 159-176. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011.

Barcelona LLop, Javier. *El régimen jurídico de la Policía de Seguridad*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

- . «Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones». *Revista Vasca de Administración Pública*, 1991: 9-50.
- . «Principios básicos de actuación de las Fuerzas Policiales». En *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, 1337-1359. Madrid: Editorial Complutense, 1992.
- . «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español». *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, sept-dic 1996: 81-118.
- . *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.

- . «Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 95 (1997): 365-384.
- . «La administración de la Seguridad ciudadana: relación de problemas a comienzos del siglo XXI». *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 64 (sept-dic 2002): 73-95.
- . «La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto». En *Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico*, 17-64, coord. Barcelona Llop, Javier. Barcelona: Bosch, 2003.
- . «Dos aspectos del régimen jurídico de las Policías Locales en España: las funciones y la organización». *Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2005: 151-164.
- . *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*. Fundación Alternativas, 2006.
- . «Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los cuerpos locales de policía: el estado de la cuestión». Editado por lustel. *Diario del Derecho Municipal*, 2012.

Blázquez González, Félix. *La Policía Judicial*. Madrid: Tecnos, 1998.

Bossard, André . «Las funciones policiales». En *Policía y sociedad democrática*, coord. Rico José María, 99-120. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

Camañes García, Domingo, Jesús Solores Arroyta, y Xavier Vilaro i Camps. «Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública (Notas de un debate actual)». *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 7 (Universidad Complutense), 1994: 285-298.

Cano de la Vega, José Francisco. «La experiencia de Policía de Proximidad en España». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 127-133. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

- . «La seguridad local: nueva realidad y nuevos retos». www.upct.es/.../682_Jose%20Fco.%20Cano%20de%20la%20Vega.pdf. s.f. (último acceso: 18 de agosto de 2015).

Carceller Fabregat, Javier, y Jaime Cussac Grau. *Curso sobre Policía Judicial*. Valencia: Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias, 2004.

Carque Vera, José Luis. «Nuevos retos de la Policía Comunitaria: en busca del dialogo permanente entre vecinos y policía. Programa de participación vecinal sistemática a través de un nuevo servicio de proximidad de la PLCS (PROXPOL)». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 133-248. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

Castells Arteche, José Manuel. *La Policía Autónoma*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.

Congreso de los Diputados. *Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como votos particulares formulados al mismo*. BOCG, Serie D, nº 526, 29 de diciembre de 1999.

Coordinadora de Policias, COP. «Informe azul de la Policía Local». 2007.

Crespo Hellín, Félix. *Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado*. Valencia: Universitat de València, 1986.

- . *Aspectos constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*. Valencia: Universitat de València, 1988.
- . «El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En *Diez años de régimen constitucional*, editado por Enrique Álvarez Conde, 421-438. Valencia. Universitat de Valencia: Tecnos, 1989.
- . *Problemática de la nueva regulación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Valencia: Universitat de València, 1992.
- . «El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades». *Revista de Derecho Político*, nº 37 (1992): 109-136.
- . «El campo competencial de las Policías Locales: disfuncionalidades y planteamientos de reforma. (referencia al ámbito de la Comunidad Valenciana)». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº 9/10 (1995): 33-46.
- . *Problemática competencial de los Cuerpos Policiales: una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana*. Vol. 2, de *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, 1075-1092. Valencia: Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, 2000.

Curbet, Jaume. «La policía y la prevención de la criminalidad». En *Policía y sociedad democrática*, coord. José María Rico, 121-44. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

De Antón, Julio. *Historia de la Policía Española*. Madrid: Tecnovic Arte Gráfico, S.L., 2000.

De Bartolomé Cenzano, José Carlos. *El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

De Rojas Martínez-Parets, Fernando. «Cuestiones para una reformulación del servicio de Policía Local». *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 29 (2012).

Del Rio López, José. *Organización de la Policía Local de la ciudad de Valencia dentro del contexto de Policía comunitaria del futuro*. Valencia: Universitat de València, 2001.

Delgado Aguado, Julián. «El Orden Público: proceso evolutivo». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, 17-70. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011.

Delort Menal, Joan. «Las Policias Locales en Cataluña». En *El modelo policial español y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel, 231-240. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.

Domínguez Berrueta de Juan, Miguel y otros. *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

«El Jefe de la Policía Local en las Juntas Locales de Seguridad». octubre de 2010. <http://policialocalextremadura.blogspot.com.es/2010/10/el-jefe-de-la-policia-local-en-las.html> (último acceso: 08 de octubre de 2015).

Fernández Justes, Conrado. «El modelo de proximidad estratégica. Gestión estratégica para una policía orientada a la convivencia». En *El papel de la Policía en la convivencia*, coords. Garrós, Imma e Yñiguez, Agustín, 13-44. Barcelona: Editorial Dux, 2008.

Fernández Segado, Francisco. «Las misiones constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». En *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú. Tomo III*, 2087-2114. Madrid. Universidad Complutense: Instituto de investigaciones jurídicas, 2000.

Fulgencio Tejedor, Juan Carlos. *Notas para la organización, estructura y control de la Policía Local*. Valencia, 1989.

García Gil, Francisco Javier, y Luis Ángel García Nicolás. *Manual práctico del Policía Local*. 2ª edición. Pamplona: DAPP, 2001.

García Monerris, Carmen y otros. *Historia de la Policía Local de Valencia: más de 135 años de historia*, coords. Ferrer Álvarez, Mireia; Álvarez Rubio, Amparo y Serrano Julián, José. València: Ajuntament de València, 2011.

García Ortiz, Francisco José. «La inseguridad ciudadana. Unión Europea». En *Inseguridad ciudadana: ¿un problema policial? Cuadernos de la AUGC para la formación y el debate*, 57-62. Valencia: Asociación Unificada de Guardias Civiles, 2002.

Genovés Ballester, Francisco. «La suscripción de acuerdos específicos para la participación de las Policías Locales en funciones de Policía Judicial en medianos y pequeños municipios: una primera aproximación». *Conferencia Nacional de Policias Locales sobre Policía Judicial*. Madrid, 10 de octubre de 2010.

Gil Franco, Agustín Juan. *Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.

Gil Márquez, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*. Barcelona: Univ. A. Oliba CEU, 2004.

—. «Las Policias Locales.» http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=2150. Agosto de 2004. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

- . «Calidad y eficacia en la Policía Local». http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=2387. Junio de 2004. (último acceso: 24 de septiembre de 2015).
- . «Gestión estratégica y calidad en la policía». http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3584. Marzo de 2007. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).
- . «Nuevos retos de la seguridad». http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=3959. Diciembre de 2007. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).
- . «La Policía Local de Sant Adrià de Besòs (Barcelona): Una apuesta por la mediación y la seguridad ciudadana participativa y reparadora». http://www.belt.es/expertos/HOME2_experto.asp?id=4405. Noviembre de 2008. (último acceso: 25 de septiembre de 2015).

Gil Sacristán, Estanislao. «La seguridad pública y sus diversas acepciones». *Revista de Documentación del Ministerio del Interior* (Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior), nº 23 (2000): 21-33.

- . *Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Administrativo, 2004.

Gómara Hernández, José Luis, y David Agorreta Ruiz. *Prontuario de Seguridad Pública e Intervención Policial*. 4^a edición. Pamplona: DAPP, 2011.

Gómez Pérez, Francisco. «El papel de las Policías Locales en la sociedad urbana y en la calidad de vida». En *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*, coords. Iglesias Machado, Salvador y Delgado Aguado, Julián, 15-42. Madrid: Dykinson. Cuadernos de Seguridad y Policía, 2011.

Guillén Lasierra, Fransesc. «El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior». En *El modelo policial y sus retos de futuro*, coord. José Manuel Castells, 193-262. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.

Guillén, Francesc. *Policia i seguretat*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions, 2012.

Iglesias Machado, Salvador. «La evolución del concepto de Orden Público y del sistema penal a través de las constituciones españolas hasta 1978». En *La noción de orden público en el constitucionalismo español*, 71-213. Madrid: Dykinson. Cuadernos de seguridad y policía, 2011.

Izu Beloso, Miguel José. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978». *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 58 (1988).

Jordán Montañés, Manuel, y Francisco Javier Henríquez Rodríguez. *Administración Policial*. València: Tirant Lo Blanch, 1995.

Linde Paniagua, Enrique. «El Servicio Público de Seguridad Ciudadana. Algunas ideas para la coordinación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad». Editado por Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004: 345-356.

Liset Borell, Francisco. «Los cuerpos de policía provincial». *CIVITAS*, Nº 65, en marzo 1990: 101-110.

Lomo Casanueva, Tomás. «El régimen estatutario de los cuerpos de Policía Local ante el estatuto básico del empleado público». *Revista digital CEMCI*, nº 9 (oct-dic 2010).

López Garrido, Diego. *El aparato policial en España*. Barcelona: Ariel, 1987.

López Sánchez, Manuel, y Antonio Nicolás Marchal Escalona. *Policía y Seguridad Pública. Manual de intervención policial*. Pamplona: Thomson Reuters, 2011.

López-Nieto Mallo, Francisco. *La Policía Municipal*. 3^a edición. Madrid: El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. La Ley, 2007.

Mainar Ene, José María. «La Policía Local, Policía Judicial de Proximidad». *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 18* (La Ley) 2 (Quincena del 30 sept. al 14 oct. 2007): 2965-2979.

—. «Una nueva Policía Local mancomunada». *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, nº 18* (La Ley) 2 (Quincena del 30 sept. al 14 oct. 2008): 3024-3036.

Marchal Escalona, Antonio Nicolás y otros. *Manual del Policía*, coord. Escalante Castarroyo, José. 6^a edición. Madrid: La Ley, 2011.

Marco Oliván, Adrián. «La Policía Local en Aragón: Régimen Jurídico». Huesca: Universidad de Zaragoza, 2014.

Marcos García, José. «Policía e intermediación social: una experiencia local». En *Puntos de encuentro familiar: manual de uso práctico*, 209-225. Elche: Limencop SL, 2009.

Martín Fernández, Manuel. *La profesión de Policía*. Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas, 1990.

—. «Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la policía en España». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 59, 1992: 205-222.

- . «La Policía Local ante una nueva cultura profesional». *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 7 (Universidad Complutense), 1994: 165-178.

Martínez Pérez, Roberto. *Policía Judicial y Constitución*. Navarra: Aranzadi, 2001.

Mestre, Rafael. Intendente Principal Jefe Policía Local Paterna. «Nuevo modelo policial: Implantación del nuevo modelo policial en el cuerpo de la Policía Local de Paterna». Paterna, 2015.

Mogró Terrones, Rafael Manuel, y Antonio Berlanga Sánchez. «La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local (la mediación policial)». En *Estudios sobre Ciencias de la Seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Dirs. Cervelló Donderis, Vicenta y Antón Barberá Francisco, 751-780. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

Morales Villanueva, Antonio. *Administración Policial Española*. Madrid: Editorial San Martín, 1988.

Nuñez Izquierdo, Felipe. «La Policía Judicial. El auxilio con la administración de justicia en la investigación criminal». *Noticias Jurídicas*. Marzo de 2012. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4759-la-policia-judicial-el-auxilio-con-la-administracion-de-justicia-en-la-investigacion-criminal/> (último acceso: abril de 2014).

Orduña Prada, Enrique. «La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana». *Revista digital CEMCI*, nº 2 (ene-mar 2009).

Ortega García, Pedro. *Unidades de Policía Judicial en las Policias Locales*. Silla: Fundación de Estudios para la Administración Pública, 2011.

Ortega Gutiérrez, David. «La función policial de auxilio y protección a las personas: un análisis estadístico y jurídico». *Revista del Poder Judicial*, nº 52, 1998: 109-134.

Parejo Alfonso, Luciano. *Seguridad Pública y Policía Administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

Paricio Rallo, Eduardo. «La Policía Local como Policía Judicial». *Cuadernos de Derecho Local*, 2005: 38-48.

Pérez Alonso, José. «Delincuencia: respuestas sociales y policiales». En *Inseguridad ciudadana: ¿un problema policial? Cuadernos de la AUGC para la formación y el debate*, 37-42. Valencia: Asociación Unificada de Guardias Civiles, 2002.

Pérez García, Manuel Luis. «Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana y Policía». En *El papel de la Policía en la convivencia*, coords. Garrós, Imma e Yñiguez, Agustín, 45-66. Barcelona: Editorial Dux, 2008.

Plataforma Social de Policías Locales, (PSPL). *El modelo policial español*. 2005.

Propuestas de modificación de la LOFCS. Ley Orgánica de Seguridad Local. Federación Española de Municipios y Provincias; Comision de Seguridad Ciudadana y Convivencia, s.f.

Queralt, Joan Josep, y Elena Jiménez Quintana. *Manual de Policía Judicial*. Madrid: Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Centro de publicaciones, 1987.

Rabot, Audrey. «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, nº 14 (2014): 199-217.

Recasens i Brunet, Amadeu. «La seguridad y el modelo policial español». Seguridad y Estado autonómico: VII Seminario Duque de Ahumada, Madrid, 1996, 45-63.

- . «Las Policias en Cataluña. La Policía integral y su conexión con el resto de las policías». En *El modelo policial y sus retos de futuro*, coord. Castells, José Manuel, 209-203. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics, 2000.
- . «Políticas de seguridad y prevención en el Estado Español». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2002: 151-175.
- . *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier. Colección Políticas de Seguridad, 2007.

Redorta Lorente, Josep. «Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de Policía». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2004: 29-46.

Ridaura Martínez, María Josefa. «La seguridad ciudadana como función del Estado». *Estudios de Deusto* (Publicaciones de la Universidad de Deusto), 2014: 319-346.

Rodríguez Herrera, Manuel. «La Policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 15-64. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

- Rodríguez Velasco, José Luís. «La Policía de Barrio del siglo XXI». *patrulleros.com*. s.f. <http://www.patrulleros.com/articulos/61-policiales13/4646-la-policia-de-barrio-del-siglo-xxi> (último acceso: 10 de junio de 2015).
- Salas, Luis. «La Policía comunitaria y su evaluación». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 65-86. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- Sánchez Ferriz, Remedio. *Estudio sobre las libertades*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1989.
- Sánchez Ramírez, Manuel. *Fundamentos Históricos y Constitucionales de las Policias Locales*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- Seguridad Ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos*. Ombudsman, Federación Iberoamericana de, Madrid: Trama Editorial, 2011.
- Silverman, Eli. «El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2002: 41-46.
- Torrente Robles, Diego. «Investigando a la Policía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 59, 1992: 289-300.
- . *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.
- . «Prevención del delito y futuro de la policía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 85, 1999: 85-96
- Valriberas Sanz, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. Ministerio del Interior, 1999.

Vidales Rodríguez Caty. «Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales». En *Policía comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*, coords. Vidales Rodríguez, Caty y Carque Vera, José Luis, 133-248. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

Vignola, Henri-Paul. «La administración de los servicios de policía». En *Policía y sociedad democrática*, coord. José María Rico, 145-165. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

Villagómez Cebrián, Alfonso José. *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana. La caracterización jurídica de la policía de seguridad en el sistema constitucional*. A Coruña: Xunta de Galicia, 1997.

Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1969.

