



anno I, n. 2, 2011

Saggi

# Seguridad pública y autonomía territorial

El modelo policial español\*

Rosario García Mahamut

**I. El modelo policial español: Una primera aproximación. II. Competencias funcionales, materiales y territoriales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). 2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública: Especial referencia a las Policías autonómicas. 3. La Policía Local: 3.1 Una visión sinóptica sobre el régimen jurídico. 3.2 Aspectos de interés en relación con las Policías Locales: ¿Qué ocurre en aquellos municipios que no puedan disponer de Cuerpo de Policía Local?. III. La Coordinación Policial como elemento decisivo para garantizar la seguridad pública en España.**



## **I. El modelo policial español: Una primera aproximación**

El objeto de las siguientes páginas es ilustrar y profundizar sobre algunos de los aspectos que en el ámbito funcional,

\* Este trabajo constituye la versión escrita y documentada de la ponencia expuesta en la II Sesión del Congreso Internacional: "Le funzioni di prevenzione e controllo della polizia locale. Competenze attuali e scenari futuri in Italia e in prospettiva comparata". La II Sesión del Congreso - que tuvo lugar en el Aula Magna del Rectorado de la Università degli Studi Roma Tre, el día 10 de junio de 2011 - lleva por título: "Assetto istituzionale ed esperienze di polizia locale in Europa". Quisiera expresar el más sincero de los agradecimientos a los profesores Salvatore Bonfiglio, Alessandro Torre y Gianfranco D'Alessio por su amable y generosa invitación a participar como ponente en el Convegno Internazionale. Agradecimiento que hago extensivo a las Instituciones organizadoras y colaboradoras que han hecho posible su celebración así como a todas las personas que han integrado la secretaría organizativa y que tan amablemente no has atendido.



competencial y de coordinación desarrollan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España, y ello, en el marco de derecho comparado en el que se desarrolla este Congreso Internacional sobre Seguridad local. Debe hacerse notar que tales aspectos se van a abordar, como no podía ser de otra forma, en clave estrictamente de derecho interno. No obstante, para ayudar a contextualizar adecuadamente algunos aspectos del régimen jurídico que afecta a la materia que nos concierne conviene tener presente, con carácter previo, una serie de consideraciones jurídico-constitucionales que paso a sistematizar.

La Constitución española de 1978 rompe drásticamente con un modelo policial fuertemente, y tradicionalmente, militarizado, lo que adquiere especial significado tras casi cuarenta años de dictadura. El constituyente, por un lado, expulsa definitivamente el concepto preconstitucional de orden público para definir las funciones que en un Estado Social y Democrático de Derecho le corresponde desempeñar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otro lado, distingue con absoluta nitidez entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>2</sup>. Amén de otras consideraciones de carácter material, en el ámbito formal debe subrayarse la distinta ubicación sistemática que en la Constitución ocupan las Fuerzas Armadas (Título Preliminar, art. 8 de la Constitución) y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Título IV, art. 104 CE), así como el carácter diverso de la Administración a la que pertenecen (militar o civil).

Comprender en toda su magnitud las distintas funciones, competencias y coordinación que en materia de seguridad ciudadana o seguridad pública ejercen las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad en España exige tener presentes que el diseño del modelo "policial" español viene condicionado, tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 (en adelante CE), por un hecho indiscutible: la descentralización del poder político en España. El Estado autonómico es un modelo de

<sup>2</sup> Si bien cabe subrayar la naturaleza militar de la Guardia Civil.



organización territorial del poder político fuertemente descentralizado y de carácter marcadamente asimétrico.

Desde esta perspectiva, en el modelo autonómico español el Estado tiene competencia exclusiva, como preceptúa el art. 149.1.29 de la CE, «en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación por las Comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica» (LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

Si bien la Constitución establece una atribución genérica de competencia al Estado en materia de seguridad pública (art.149.1.29 CE), específicamente el artículo 104.1<sup>3</sup> atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantizar la seguridad ciudadana<sup>4</sup>.

No obstante, como mandata el apartado 2 del art. 104 CE, «Una ley orgánica es la que determinará las funciones, principios básicos y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Esta ley es la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS). Ley que se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> El art. 104 CE traduce, como sinópticamente ha expresado Fernández Segado, la voluntad del constituyente de romper con un modelo militarizado de mantenimiento de orden público insensible a los derechos y libertades públicas (FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, Revista Española de Derecho Militar, núm. 73, 1999, p. 49).

<sup>4</sup> Como ya hiciera notar Barcelona Llop “cuando el artículo 104.1 asigna a las Fuerzas de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades está indicando algo más que lo estrictamente teleológico, dado que dicha encomienda lleva in nuce, la obligación jurídica — y atinente a la más estricta deontología profesional, si bien también estrictamente exigible jurídicamente, no lo perdamos de vista — de observar en todo momento un comportamiento respetuoso y protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, con independencia de que éstos sean o no transgresores de la ley” (BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones constitucionales sobre el modelo judicial español”, REDC, núm. 48, 1996, p. 107).

<sup>5</sup> Sobre el particular puede consultarse, amén de las obras ya citadas, algunos estudios más recientes. Así, entre otros, remitimos a los trabajos de



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<sup>6</sup>.

Por su parte, el art. 148.1.22 CE establece, entre las competencias que las Comunidades autónomas pueden asumir, «La vigilancia y la protección de los edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica»<sup>7</sup>.

Como expresamente señala la exposición de motivos de la LOFCS, 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



LINDE PANIAGUA, E., “Las Fuerzas y Cuerpos e Seguridad en la Constitución”, en *La coordinación de las Policías*, Colex, Madrid, 2003, p. 9 y ss.; MANTECA VALDELANDE, V., “Marco de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: nivel estatal, autonómico y local”, *Actualidad Administrativa*, n.17, 2004, p. 2149 y ss.; FERNÁNDEZ SEGADO, F., “Las misiones constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”, en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú*, Universidad Complutense, Madrid, 2001, p. 2087 y ss.; LÓPEZ RAMÓN, F., “El marco de actuación constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en *Mandato Constitucional a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, IX Seminario Duque de Ahumada, Ministerio del Interior, Madrid, 1998, p. 13; BARCELONA LLOPS, J., *Policía y Constitución*, Temas Clave de la Constitución Española, tecnos, Madrid, 1997, JIMENA QUESADA, L., “La configuración constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles en el marco de la unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, p. 167 y ss.; JAR COSUELO, G., *Modelo Policial español y Policías Autónomas*, Dykinson, Madrid, 1995.

<sup>6</sup> Sobre el particular remitimos al trabajo más actual – y a la bibliografía allí contenida– de HERBÓN COSTAS, J.J., *Los Derechos de asociación política y sindicación en las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad*, Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010.

<sup>7</sup> Puede consultarse, entre otras, la obra que lleva por título *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico* (Coord. BARCELONA LLOPS, J.), Bosh Editor, 2003.



coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.

Efectivamente, «con apoyo directo en el artículo 149.1.29.<sup>a</sup>, en relación con el 104.1 de la Constitución, la Ley recoge el mantenimiento de la Seguridad Pública que es competencia exclusiva del estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación y al de las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, dedicando sendos capítulos a la determinación de los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la exposición de las disposiciones estatutarias comunes [...]»<sup>8</sup>.

Sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública, la Ley ha querido resaltar la necesidad de intercomunicación entre los cuerpos de seguridad de dichas esferas administrativas y, por ello, inmediatamente después de enumerar en el artículo 2.º cuáles son esos cuerpos, proclama en su artículo 3.º, como un elemento constitutivo de todos ellos, el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica.

Como bien expresa Barcelona Llops: «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»<sup>9</sup>.

Si la coordinación y la cooperación recíproca<sup>10</sup> constituyen a la par un elemento decisivo para que los distintos Cuerpos y

<sup>8</sup> Preámbulo de la LOFCS.

<sup>9</sup> BARCELONA LLOP, J., *Reflexiones constitucionales...*, op. cit., p. 90.

<sup>10</sup> El principio de cooperación recíproca reaparece en el artículo 12 de la LOCS para cualificar las relaciones entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; se vuelve a reflejar al efectuar e clasificación de las funciones de



Fuerzas de Seguridad cumplan sus cometidos, el deber de colaboración entre ellos constituye una exigencia ineludible. Tal exigencia se concreta en la ley reguladora a través de mandatos expresos, entre los que destaca el contenido en el art. 45 de la LOFCS. Este precepto expresamente prevé que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas deben prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas.

Precisamente, como garantía de eficacia de la colaboración entre los miembros de los cuerpos de policía de las distintas esferas administrativas territoriales, la LOFCS estimó necesario establecer unos cauces institucionalizados de auxilio y cooperación, que responden a los supuestos de insuficiencia de medios que pueden concurrir en algunas Comunidades Autónomas, amén de mecanismos orgánicos de coordinación.

En fin, no quisiera finalizar estas consideraciones iniciales sin subrayar dos ideas nucleares para comprender parte de la complejidad del modelo competencial en el sistema español:

6

1. Por un lado, y como magníficamente se expresa en el Preámbulo de la ley, la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición<sup>11</sup>. En esta línea, no cabe perder de vista que la

las policías autónomas, en el artículo 38, uno de cuyos grupos es el de las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y se pone de relieve también en el artículo 53, respecto de las funciones de los Cuerpos de Policía Local.

<sup>11</sup> Como en tantas ocasiones ha reiterado el Tribunal Constitucional «en nuestra doctrina hemos dejado establecido que el ámbito normativo de la materia "seguridad pública" se refiere "a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano" (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3, con cita de las SSTC 33/1982, de 8 de junio, 117/1984, de 5 de



protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable y ambos conceptos constituyen requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática<sup>12</sup>.

2. Por otro lado, no conviene olvidar -por lo que ello implica desde la perspectiva del ejercicio de la titularidad en el ejercicio de la competencia normativa y ejecutiva- en palabras del TC que: "las actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas... componen, sin duda, aquel ámbito material (STC 104/1989, de 8 de junio, fundamento jurídico 3.º).

Lo que positivamente significa, que «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» (STC 175/1999, fundamento jurídico 7.º). Y negativamente que «no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio

diciembre, 123/1984, de 18 de diciembre, y 59/1985, de 6 de mayo), precisando asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la "policía de seguridad", es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto, hemos dicho que "por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales, no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública» (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6). De ahí, precisamente, la importancia que adquiere en el ámbito competencial y en materia de fuentes la coordinación interadministrativa, coordinación que, como tempranamente definiera el Tribunal Constitucional, «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones» (STC 32/1983, FJ 2).

Resulta de gran interés, amén de las Sentencias citadas, la STC 175/1999, de 30 de septiembre y la 235/2001, de 13 de diciembre.

<sup>12</sup> Tal y como recoge la Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana



que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, fundamento jurídico 8.º). Dicho en otros términos, no es posible realizar «una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad» (STC 148/2000, de 1 de junio, fundamento jurídico 6.º)<sup>13</sup>.

## II. Competencias funcionales, materiales y territoriales de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil)

Una adecuada aproximación y comprensión a las competencias que funcional, material y territorialmente ejercen las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad exige tener siempre presente, amén de los mandatos constitucionales anteriormente citados, el tenor literal de lo dispuesto en el art. 1 de la LOFCS:

«1. La Seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. 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.

3. 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.

4. El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

<sup>13</sup> STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 5.





La LOFCS define las competencias funcionales y territoriales de los diferentes Cuerpos de Seguridad del Estado. En coherencia con ello el art. 2, y a modo de números clausus, señala que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las siguientes:

- 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.

Adentrándonos en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad *del Estado* cabe inmediatamente subrayar que las mismas 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<sup>14</sup>. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa»(art. 9 LOFCS).

Debe reiterarse que como cuerpos de Seguridad del Estado tanto al Cuerpo Nacional de Policía como al de la Guardia Civil, la Constitución le fija la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles así como garantizar la seguridad ciudadana, todo ello bajo la dependencia del Gobierno de la Nación. Tal misión se lleva a cabo mediante el desempeño de una serie de funciones que taxativamente vienen relacionadas en el art. 11.1 de la LOFCS y que son:

<sup>14</sup> Efectivamente, la Guardia Civil tiene una doble dependencia, por un lado, del [Ministerio del Interior](#) en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios. Por otro lado, del Ministerio de [Defensa](#) en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar.



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.

Tales funciones son ejercidas –art.11. 2 LOFCS- 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. No obstante, 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.

b) La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial. Ahora bien, 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, tal y como prevé expresamente la ley, para la actuación fuera de su ámbito territorial, los miembros de cada Cuerpo deben dar cuenta al otro sobre las mismas. Así mismo, y sin perjuicio de esta distribución territorial de competencias, ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o del Ministerio Fiscal o, en casos excepcionales, cuando lo requiera la debida eficacia en su actuación. En ambos supuestos deben comunicarlo de inmediato al delegado del Gobierno y a los mandos con competencia territorial o material; el Delegado del Gobierno (o subdelegado) podrá ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuvieren actuando por mandato judicial o del Ministerio Fiscal<sup>15</sup>.

No obstante, y al objeto de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, el Ministerio del Interior<sup>16</sup> podrá ordenar que cualesquiera de los Cuerpos asuma, en zonas o núcleos determinados, todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo.

Amén de las funciones comunes a las que se refiere el aptdo.1 del art. 12, la ley establece una distribución material de competencias para cada uno de los Cuerpo. En coherencia con ello al Cuerpo Nacional de Policía le atribuye el ejercicio de las siguientes competencias:

- 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.

<sup>15</sup> Ahora bien, «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» (apartado 5 del art. 11 LOFCS).

<sup>16</sup> Por habilitación expresa del apartado 6 del art. 11 LOFCS.



- 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.

Por su parte, las ejercidas por la Guardia Civil son:

- 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.

Dicho lo anterior, cabe subrayar que el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil están obligados a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Es más, tal y como establece art. 12.3 de la LOFCS, las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil actúan recíprocamente como



## 2. Las competencias en materia de seguridad pública por parte de las Comunidades Autónomas: Especial referencia a las Policías autonómicas.

Si bien es cierto que el art.149.1.29 admite la creación de policías autonómicas en la forma en la que se establezca en los respectivos estatutos de autonomía, no es menos cierto que ello se debe realizar en el marco de lo que disponga una ley orgánica, esto significa, como ya precisara Barcelona Llops<sup>18</sup>, que los Estatutos podían prever la creación futura de los cuerpos propios pero no estaría a su alcance precisar cuáles habrían de ser sus funciones, por ser extremo constitucionalmente reservado a la legislación estatal.

Por ello, conviene llamar la atención sobre el hecho de que la Ley Orgánica a la que hacía referencia la Constitución (la LOFCS) resultó ser más tardía que aquellos Estatutos de Autonomía que habilitaron la creación de Policías autonómicas propias así como la puesta en funcionamiento de las mismas. En consecuencia, para comprender en toda su magnitud el contenido de la LOFCS en materia de policía autonómica hay que tener presente la existencia de una realidad fáctica en la que determinadas policías ya habían iniciado su andadura (la policía autónoma vasca y la catalana)<sup>19</sup> al margen de lo que más tarde se reguló<sup>20</sup> y se tuvo en cuenta por la propia LOFCS.

De ahí que el art. 37 de la LOFCS distinga y precise 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 148.1.22ª de la Constitución y las demás que le atribuye la propia LOFCS.

oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las autoridades de cualquiera de los dos Institutos.

<sup>18</sup> BARCELONA LLOPS, J., *Policía...op.cit.*, p. 256.

<sup>19</sup> La LORAFNA también contemplo en su art. 51 que a ella correspondía la regulación del Régimen de Policía Foral pero esperó hasta la aprobación de la LOFCS para regular su Cuerpo de Policía.

<sup>20</sup> No obstante, la realidad de las mismas quedo amparada por lo dispuesto en la Disposición Adicional, primera y segunda de la LOFCS.



2. Las Comunidades Autónomas que previendo en sus Estatutos la creación de tales Cuerpos no hicieran uso de tal posibilidad pueden ejercer las funciones enunciadas en el artículo 148.1.22<sup>a</sup> de la Constitución, de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley.

Por su parte, el artículo 39 de la LOFCS 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.

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.

El artículo 47 de la LOFCS señala 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<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> 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.



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<sup>a</sup> de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

En definitiva, las Comunidades Autónomas que no hayan creado Policías propias podrán solicitar al Gobierno de la Nación, a través del Ministro del Interior, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a la Comunidad Autónoma para que estas puedan ejercer las funciones que propiamente les atribuye la LOFCS a las policías autonómicas<sup>22</sup>. Sin embargo, también se admite para este supuesto que las Policías locales, a través de las respectivas leyes autonómicas, puedan operar funcionalmente como policía autonómica, tal y como ha declarado el TC en diversas Sentencias.

Las Comunidades Autónomas que han creado Cuerpo de Policía propio<sup>23</sup> pueden ejercer, en virtud de lo dispuesto en el art. 38 de la LOFCS, las siguientes funciones:

A) Con carácter de propias estas funciones son:

- 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.

<sup>22</sup> Estas Unidades dependerán funcionalmente de las autoridades de la Comunidad Autónoma y orgánicamente del Ministerio del Interior.

<sup>23</sup> Los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Actúan en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma respectiva, salvo en situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades estatales. No obstante, «cuando ejerzan funciones de protección de autoridades públicas de la Comunidad autónoma, podrán actuar fuera del ámbito territorial respectivo, previa autorización del Ministerio del Interior y, cuando proceda, comunicación al órgano de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente, con las condiciones y requisitos que se determinen reglamentariamente» (art.42 LOFCS).



- Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

- 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.

- La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

- El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

B) Las funciones en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

- Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

- Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

- El ejercicio de estas funciones 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.

C) De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

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





- 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.

- 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.

Las CCAA que crearon en virtud de sus Estatutos de Autonomía cuerpos de Policías propios, incluso con anterioridad a la LOFCS como se ha dicho, fueron País Vasco<sup>24</sup> y Cataluña<sup>25</sup>. A estos hay que añadir Navarra (Policía Foral

<sup>24</sup> Debe recordarse que la Policía autónoma del País Vasco, la Ertzaintza, se creó en 1982.

<sup>25</sup> Tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña operada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, el artículo 164 del nuevo Estatuto, relativo a la Seguridad pública, dispone lo siguiente: «1. Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal: a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales. b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. c) El control y la vigilancia del tráfico.

2. Corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y la coordinación de la actuación de las policías locales.

3. Corresponde a la Generalitat, en el marco de la legislación estatal sobre seguridad, las facultades ejecutivas que le atribuya el Estado y en todo caso: a) Las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. b) El cumplimiento de las disposiciones para la conservación de la naturaleza, del medio ambiente y de los recursos hidrológicos.

4. La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el Presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado.

5. La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía, en los siguientes ámbitos: a) La seguridad ciudadana y el orden público. b) La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal. c) La policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por la ley».



Navarra). Inicialmente los Estatutos de Autonomía de Canarias, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana previeron la posibilidad de crear sus propios de cuerpos de Policía autonómica pero no procedieron a su creación, a pesar incluso de las reformas operadas en algunos de estos Estatutos<sup>26</sup>. El resto de las CCAA<sup>27</sup> no optaron por prever la posibilidad de crearlos. Sin embargo y, tras las diversas oleadas de reformas estatutarias algunos de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades han previsto la posibilidad de crear su cuerpo de Policía autonómico. Este es el caso de Extremadura<sup>28</sup>, Aragón<sup>29</sup>,

<sup>26</sup> Por ejemplo, el Estatuto de Andalucía reformado en su totalidad por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, prevé en su art. 65. 2 que: «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y dentro del marco de la legislación estatal, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia de la Junta de Andalucía».

En el caso de Canarias, cabe matizar la especie de híbrido que introduce la nueva Ley 2/2008, 28 mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, que establece textualmente lo siguiente: «La presente ley 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 y de la Ley del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias» (art. 1). Sin embargo, no se ha creado un modelo propio de policía autonómico.

<sup>27</sup> Extremadura, Aragón, Illes Balears, Castilla León, Castilla la Mancha, Cantabria, Rioja, Madrid, Murcia y Asturias.

<sup>28</sup> Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura: «Disposición adicional séptima. Seguridad. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en materia de seguridad pública, la creación de un cuerpo de policía autonómica propia o la adscripción permanente o la colaboración temporal de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, en ambos casos en los términos previstos en la legislación estatal. Autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad privada que tengan actividad en la Comunidad Autónoma y la formación del personal que realiza tales funciones. Medidas de coordinación de los servicios de seguridad e investigación privados con las policías locales y, en su caso, con la policía dependiente de la Comunidad Autónoma».

<sup>29</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: «Artículo 76. Policía autonómica. 1. La Comunidad



Illes Balears<sup>30</sup>, y Castilla León<sup>31</sup>. No obstante, alguna Comunidad autónoma sigue manteniendo la opción de no crear tales cuerpos, a pesar de las reformas parciales o totales operadas en sus respectivos Estatutos, este es el caso claro de Castilla la

Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente. 2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado. 3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas. 4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado». De hecho se prevé en la Disposición transitoria cuarta de este Estatuto que «Hasta que se cree la Policía autonómica prevista en el artículo 76, la Comunidad Autónoma podrá convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.a de la Constitución».

<sup>30</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Artículo 33.1. «Es competencia de las Illes Balears la creación y la organización de un cuerpo de policía propio en el marco de la legislación estatal».

<sup>31</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León: «Artículo 72. Competencias sobre seguridad pública. Cuerpo de Policía de Castilla y León. 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, para lo que podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía, en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el número 29 del artículo 149.1 de la Constitución.

2. La Comunidad Autónoma podrá también convenir con el Estado la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el ejercicio de las funciones correspondientes a aquellas de sus competencias que así lo precisen.

3. La Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley Orgánica reguladora de éstos. La coordinación de la actuación, en el territorio de Castilla y León, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y del Cuerpo de Policía de Castilla y León corresponderá a la Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes del Gobierno y de la Junta de Castilla y León.

4. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación y demás facultades previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el número 22 del artículo 148.1 de la Constitución, en relación con las policías locales de Castilla y León».



Mancha<sup>32</sup>, Murcia<sup>33</sup>, Rioja, Cantabria o Asturias que han optado por no prever la posibilidad de crear cuerpos propios de Policías.

En todo caso, corresponde a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma, previo informe del Consejo a que se refiere el artículo 48 de la LOFCS, la creación de sus Cuerpos de Policía, así como su modificación y supresión en el supuesto que así se prevea por el respectivo Estatuto de Autonomía.

### 3. La Policía Local: 3.1. Una visión sinóptica sobre el régimen jurídico

Como ya hemos señalado, si bien el Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública, las CCAA no sólo pueden crear policías propias en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.29º CE, sino que, por lo demás, el artículo 148.1.22.<sup>a</sup> de la CE establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca la ley orgánica. La LOFCS regula básicamente en los artículos 51 a 54 a los cuerpos de Policías Locales, artículos que integran en su totalidad el Título V de la Ley.

El art. 51.1 de la LOFCS atribuye a los municipios la posibilidad de crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto, amén de esta ley, en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) y en la legislación autonómica. Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada. Se rigen en cuanto a su

<sup>32</sup> A través de la reforma que se opera en el art. 39 de su Estatuto de Autonomía en 1997 se añade, entre otros, el apartado 4 que dice así: «Para el ejercicio de la competencia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, prevista en el artículo 31.1.32.<sup>a</sup> del Estatuto, la Junta de Comunidades podrá convenir con el Estado la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía en los términos y para el ejercicio de las funciones previstas en la Ley Orgánica aludida en el número 29 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».

<sup>33</sup> En 1998 se modifica el Estatuto de Murcia, en la misma línea que el de Castilla la Mancha.



régimen estatutario, por expreso mandato legal, por los principios generales de los capítulos II y III del título I de la LOFCS y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la misma Ley, «con 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».

En consecuencia, y recapitulando, la Policía local participa del mantenimiento de la seguridad pública, si bien se debe estar siempre a lo dispuesto en ese complejo marco normativo condicionado directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía, la LBRL, la legislación autonómica y las disposiciones de carácter reglamentario en los tres niveles. En esta línea conviene tener presente que:

1. La CE garantiza la autonomía local en su art 140 CE y en consecuencia lo que hace es garantizar que los municipios gestionen sus respectivos intereses.

2. En lógica coherencia con lo anterior, la LBRL prevé, entre otras, que: «El Alcalde es el Presidente de la Corporación local y ostenta las siguientes atribuciones:[...] ejercer la jefatura de la Policía Municipal» (art. 21.1 i); «el municipio ejercerá en todo caso las competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, en las siguientes materia[...] Seguridad en los lugares públicos» (art. 25.2.a); «en particular corresponde al Alcalde el ejercicio [...] de la Jefatura de la Policía Municipal».

A ello hay que añadir que se debe muy presente lo dispuesto en 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, que complementa a la LRBL<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> En cuya Disposición Transitoria Cuarta se vino a concretar que en tanto se aprobaran las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con la LBRL y la LOFCS serían de aplicación las siguientes normas:

1. 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



Todo ello sin perder de vista lo que dispone la Disposición adicional décima de esta LBRL: «En el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley 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, 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 materia de dicha participación». También lo que dispone la Disposición Final Tercera: «el personal de las Policías Municipales [...] gozará de un Estatuto específico aprobado reglamentariamente teniendo en cuenta [...] la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

3. Dicho todo lo anterior, y como ya se ha reiterado, corresponde a las CCAA, de conformidad con la LOFCS y la LBRL, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma

22

personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas.

2. Dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo.

3. Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.

4. El ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen.

5. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.



mediante el ejercicio de una serie de funciones que vienen taxativamente enumeradas en el art. 39 de la LOFCS<sup>35</sup>.

Citando ejemplos normativos concretos traeré a colación la Ley autonómica valenciana de coordinación de Policías locales<sup>36</sup>. La ley entiende por coordinación «la determinación de los criterios necesarios para la mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las Policías Locales al sistema y fines generales de la seguridad pública, dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como la fijación de los medios para homogeneizar las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, a fin de lograr una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, tanto en sus acciones individuales como en las conjuntas, sin perjuicio de la autonomía municipal». A tales efectos las funciones de coordinación son ejercidas por:

- a) El Consell de la Generalitat Valenciana.
- b) La Conselleria competente en materia de policía.
- c) La Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

Sin perjuicio de estos órganos también pueden constituirse cualesquiera otros con carácter asesor, de preparación o de ejecución de los trabajos que les encomienden aquéllos.

Cabe destacar que la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana es el máximo órgano consultivo, deliberante y de participación en esta materia que se adscribe a la Conselleria competente en la

<sup>35</sup> Estas funciones son: a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

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

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

<sup>36</sup> Ley autonómica 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.



misma<sup>37</sup>. Corresponde al Consell de la Generalitat el ejercicio de la coordinación de las Policías locales, que comprende, entre otras, tal y como establece el art. 9.1 de la ley autonómica valenciana de coordinación, una serie de funciones<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> La Comisión de Coordinación esta integrada, tal y como dispone el art. 12 de la ley, por los siguientes miembros:

- a) Presidente: El Conseller competente en materia de Policía.
- b) Vicepresidente: El Director general competente en materia de Policía.
- c) Veinticuatro Vocales, de los cuales serán:

-Seis en representación de la Administración Autonómica Valenciana, designados por el Conseller competente en materia de Policía Local.

-Ocho Alcaldes elegidos y nombrados por las asociaciones más representativas de municipios en el ámbito de la Comunidad Valenciana, atendiendo a criterios de población y distribución geográfica.

- Ocho representantes designados por los Sindicatos más representativos en su ámbito dentro del territorio de la Comunidad Valenciana.

- Dos jefes de los Cuerpos de la Policía Local nombrados por el Conseller competente en materia de Policía.

d) Secretario: Un funcionario del grupo A, con destino en la Conselleria competente en materia de Policía y nombrado por su responsable, que actuará a su vez como asesor de la Comisión de Coordinación actuando con voz pero sin voto.

<sup>38</sup> Tales funciones son: a) El establecimiento de una norma-marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local.

b) La fijación reglamentaria de bases y criterios uniformes para la selección, formación, promoción y movilidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

c) La regulación de sistemas de homogeneización y homologación de la uniformidad, equipos y medios técnicos de actuación, defensa, automoción, comunicaciones y demás recursos materiales, así como en materia de estadística y administración.

d) El establecimiento de un marco retributivo básico que contemple su nivel de formación, dedicación, riesgo, particular penosidad y peligrosidad, régimen de incompatibilidades, la especificidad de sus horarios de trabajo y peculiar estructura, así como demás circunstancias que definen la función policial local.

e) La organización de un sistema de intercomunicaciones policiales, que dé la máxima eficacia en las actuaciones en materia de seguridad y prevención.

f) La información y asesoramiento a las entidades locales en materia de Policía Local.

g) La creación del marco en que habrá de desarrollarse el apoyo y colaboración interpolicial en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas de carácter temporal o extraordinario.

h) Las demás que vengan establecidas en la Ley.





En fin, los Cuerpos de Policía Local sólo pueden actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes, si bien, no obstante, se prevé que, 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.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 53 de la LOFCS los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones locales y vigilar o custodiar 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 la normativa autonómica aplicable y en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia. Desarrollo de urbanismo
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- 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.

No obstante, tal y como expresamente se prevé en el apartado 2 del mismo art. 53, las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g), deben ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

Debe subrayarse que en ocasiones las funciones que se prevén en leyes autonómicas van más allá de lo contemplado en el marco normativo que hemos expuesto.

### **3.2 Otros aspectos de interés en relación con las Policías Locales: ¿Qué ocurre en aquellos municipios que no puedan disponer de Cuerpo de Policía Local?**

26

La ley prevé el supuesto de municipios donde no exista policía municipal, en cuyo caso se establece la posibilidad de atribuir el ejercicio de su funciones al personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos (art. 51.2 LOFCS).

Desde esta perspectiva conviene poner el acento en la reforma operada en el 2007<sup>39</sup> en la LOFCS, a través de la cual se añade la disposición adicional quinta que prevé la posibilidad de colaboración para la prestación de servicios de policía local en aquellos supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispusieran – de forma separada– de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local. En tales supuestos se reconoce la posibilidad de que ambos municipios se asocien para poder ejecutar aquellas funciones que esta ley asigna a las policías locales. En todo caso, tal y como preceptúa

<sup>39</sup> Véase el art. único de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre.



literalmente el párrafo segundo de esta disposición adicional quinta: «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».

Debe señalarse que recientemente ha entrado en vigor la Orden del Ministerio del Interior<sup>40</sup> por la que efectivamente se determinan las condiciones para que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma y que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, puedan asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a las policías locales, 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.

En función de lo previsto en el art.2 de la citada Orden los municipios que quieren asociarse para prestar estos servicios deben cumplir los siguientes requisitos: «a) Ser municipios limítrofes y pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma. b) No disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local. c) Que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes».

Los municipios interesados en asociarse para prestar conjuntamente los servicios de policía local deben suscribir un acuerdo de colaboración -que previamente deber haber obtenido la autorización de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior o, en su caso, de la Comunidad Autónoma competente<sup>41</sup> - en el que debe constar

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Conforme establece el art. 4.1 de la Orden. La solicitud de autorización, como preceptúa el apartado 2 del mismo artículo 4, «deberá incluir una



entre otros los siguientes aspectos: a) Identificación de los municipios que suscriben el Acuerdo. b) Causas que justifican la asociación para la prestación de servicios de policía local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y, en especial, la insuficiencia de recursos de cada municipio asociado. c) Determinación del órgano encargado de coordinar el funcionamiento de los servicios de policía local, así como la composición y funciones, en su caso, de la Comisión Mixta encargada de velar por el seguimiento del Acuerdo, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Alcalde en el párrafo i) del apartado primero del artículo 21 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. d) Vigencia del Acuerdo.

### III. La Coordinación Policial como elemento decisivo para garantizar la seguridad pública

Si bien la seguridad pública constituye una competencia exclusiva del Estado, en la misma participan las CCAA y las Corporaciones Locales en el marco de la LOFCS y en los términos que fijan básicamente los EEAA y la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen Local. Garantizar la seguridad pública exige la acción concertada del conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>42</sup>. Esta acción concertada debe realizarse a través de los órganos de coordinación operativa que la propia LOFCS prevé. Dicho esto cabe destacar que tal actuación de coordinación se produce en distintos niveles funcionales-materiales y territoriales.

Así, y al objeto de poder garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas la LOFCS ha previsto la creación del **Consejo de**

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».

<sup>42</sup> Tanto las que dependen del Estado, como la de las CCAA y de las Corporaciones Locales.



**Política de Seguridad**, que está presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación.

**El Consejo de Política de Seguridad** ejercerá, conforme a lo que mandata el art. 48.2 LOFCS, 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 de 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.

En el ámbito autonómico la LOFCS prevé -art.50- que en las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios puedan crearse 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. En tales supuestos la Junta de Seguridad es 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 la de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma. A tal efecto, las Autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los Delegados de Gobierno 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. Debe llamarse la atención sobre el hecho de que País Vasco, Cataluña, Navarra y Canarias en sus respectivas leyes autonómicas prevén la existencia de tales Juntas de Seguridad.

En el ámbito local cabe señalar que la LOFCS –art.54- previó expresamente la posibilidad de que en los municipios que tuvieran Cuerpo de Policía propio, podría constituirse una Junta Local de Seguridad<sup>43</sup>, siendo este 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.

Precisamente, tal y como expresa la exposición de motivos del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento que regula las **Juntas Locales de Seguridad**, uno de los órganos de coordinación que ha venido demostrando su utilidad en la búsqueda de «fórmulas realistas de colaboración policial con incidencia favorable en la seguridad pública» es la Junta Local de Seguridad que se instituye como instrumento de coordinación asentado sobre el elemento de territorialidad del municipio y que «constituye un mecanismo capaz de fijar medios y sistemas de relación al objeto de lograr cierta homogeneidad y hacer factibles acciones conjuntas, de colaboración mutua y de cooperación recíprocas».

Tal y como las define el nuevo Reglamento «Las Juntas Locales de Seguridad son 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 que intervienen en el ámbito municipal».

<sup>43</sup> «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». (art. 54.2 LOFCS).



Las Juntas Locales de Seguridad se pueden constituir<sup>44</sup> en aquellos municipios o agrupaciones de municipios que tengan Cuerpo de Policía propio y **en los municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local** podrá constituirse, de mutuo acuerdo entre la Administración General del Estado y el respectivo Ayuntamiento, una **Comisión Local de Seguridad**, para analizar y evaluar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio y promover las actuaciones que se consideren necesarias para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad y la convivencia (Art. 3.1 y 3 del Reglamento por el que se regulan las Juntas Locales de Seguridad).

Conviene advertir, no obstante, que lo dispuesto en este Reglamento no se aplica las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio, con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ni a los municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica.

Las Juntas Locales de Seguridad desempeñarán, tal y como dispone el tenor literal del art. 4 del Reglamento, 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

<sup>44</sup> Su constitución se llevará a cabo mediante Acuerdo del Alcalde del Municipio y del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o, en su caso, por delegación de éste, del Subdelegado del Gobierno en la provincia, a iniciativa de cualquiera de dichas Autoridades, formalizándose al efecto el Acta de constitución correspondiente.



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.

La **Juntas Locales de Seguridad** estarán **integradas** (art. 5.1 Reglamento) por los siguientes miembros<sup>45</sup>:

a) El Presidente. La Presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o el Subdelegado del Gobierno en la Provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con aquél.

b) Vocales de la Administración General del Estado: El Jefe o Jefes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que ejerzan sus funciones en el ámbito territorial del Municipio. Un representante de la Delegación del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, o de la Subdelegación del Gobierno en el resto.

c) Vocales de la Administración Autonómica: un representante a designar por la Consejería competente.

d) Vocales de la Administración Local: tres representantes a designar por el Alcalde.

e) La Secretaría de la Junta Local la desempeñarán alternativamente, por periodos de un año, un funcionario del Ayuntamiento designado por el Alcalde, o de la Administración General del Estado, designado por el Delegado o Subdelegado del Gobierno, con voz pero sin voto.

Con objeto de lograr la máxima participación ciudadana en la mejora de los niveles de seguridad pública, podrán constituirse Consejos Locales de Seguridad, a los cuales serán

<sup>45</sup> Además de los miembros que se relacionan, tal y como se prevé en el art.5.3 del Reglamento, también podrán asistir a las reuniones de las Juntas Locales de Seguridad, sin participar en la adopción de acuerdos: Los superiores jerárquicos de los vocales miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que formen parte de la Junta. Otras autoridades, funcionarios o cualesquiera otra persona, que, previa invitación de la presidencia, por sus funciones, conocimientos o capacidad técnica se estime necesario.



invitados representantes de asociaciones ciudadanas, organizaciones empresariales, sindicatos y otras instituciones o sectores que conformen el tejido social.

También prevé el Reglamento (art. 14) que la Junta Local de Seguridad pueda acordar la constitución de una Comisión de Coordinación Policial, dependiente funcionalmente de la misma e integrada por los Jefes inmediatos de los Cuerpos de Seguridad con competencia territorial en el término municipal. La función de esta Comisión de Coordinación Policial es la de asegurar la coordinación y la ejecución operativa de las acciones conjuntas previstas en los Planes de Seguridad o en los programas operativos adoptados o acordados por la Junta Local de Seguridad, a quien corresponde supervisar su desarrollo y evaluar sus resultados.

No quisiera dejar de señalar que en aquellos municipios en que sus peculiares características demográficas lo aconsejen y su organización municipal lo permita, tal y como prevé el art. 15 del Reglamento, las Juntas Locales de Seguridad, a propuesta de la Corporación Local, podrán acordar la constitución, bajo su dependencia, de Juntas de Seguridad de Distrito u órganos equivalentes.

Finalmente, y por lo que afecta al ámbito municipal, no cabe dejar de recordar los órganos de **Coordinación de Policías Locales** que se recogen en las respectivas leyes autonómicas sobre policías locales a las que ya nos hemos referido.