



EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. Access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

TESIS DOCTORAL

Pedro Fernández Sánchez

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES Análisis normativo, jurisprudencial y estudio de caso de las policías locales de la provincia de Tarragona



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Departament de Dret Públic

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

Pedro Fernández Sánchez

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES
Análisis normativo, jurisprudencial y estudio
de caso de las policías locales de la provincia
de Tarragona

TESIS DOCTORAL

Dirigida por:
Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó
Dra. Maria Marquès i Banqué

Departament de Dret Públic



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona
2016

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

HAGO CONSTAR que este trabajo, titulado “El futuro de las policías locales. Análisis normativo, jurisprudencial, y estudio ejemplar de las policías locales de la Provincia de Tarragona”, que presenta Pedro Fernández Sánchez para la obtención del título de Doctor, ha estado realizado bajo nuestra dirección en el Departament de Dret Públic de esta Universidad.

Tarragona, 04 de febrero de 2016

Los directores de la Tesis doctoral


Dra. Maria Marquès i Banqué




Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

Trabajo, paciencia, inconformismo y pasión

Dedicado con especial cariño a mi madre, así como a todas las personas que de una manera u otra han estado a mi lado, ayudándome a encontrar y potenciar estos cuatro valores, sin los cuales me hubiese sido imposible finalizar este trabajo.

UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES: ANÁLISIS NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL, Y ESTUDIO DE CASO DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE TARRAGONA

Pedro Fernández Sánchez

Índice	1
Abreviaturas	7
I - INTRODUCCIÓN	9
II - EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	19
2.1 – El modelo policial español	23
2.1.1 - La Guardia Civil	27
2.1.2 - El Cuerpo Nacional de Policía	29
2.1.3 – Los Cuerpos de policía autonómicos	31
2.1.3.1 - Los <i>Mossos d'Esquadra</i>	33
2.1.3.2 – La <i>Ertzaintza</i>	36
2.1.3.3 – La Policía Foral Navarra	
2.1.3.4 – El Cuerpo General de Policía Canaria	38
2.1.4 – Las policías locales y los vigilantes municipales	40
2.1.5 – Los otros Cuerpos públicos de seguridad	42
2.1.5.1 – La Policía Portuaria	47
2.1.5.2 – El Servicio de Vigilancia Aduanera	48
2.1.5.3 – Los Agentes Rurales	50
2.2 – Las diferentes competencias policiales y su convergencia	53
2.3 – Los modelos policiales en las comunidades autónomas	55
	57
III - LAS PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA POLICÍA LOCAL, Y SUS FÓRMULAS ALTERNATIVAS	63
3.1 - La evolución legislativa estatal	63
3.1.1 - La evolución normativa autonómica y sus recursos	67
3.2 - La “mancomunidad policial” <i>Versus</i> los acuerdos asociativos y de cooperación	85
3.2.1 - La evolución jurisprudencial	88
3.2.1.1 - Murcia	90
3.2.1.2 - Islas Baleares	92
3.2.1.3 - Asturias	96
3.2.1.4 - Andalucía	98
3.2.1.5 - Valencia	101
3.2.1.6 - Extremadura	103
3.2.1.7 - Cataluña	105
3.2.1.8 - Galicia	113
3.2.1.9 - Madrid	116
3.2.1.10 - La Rioja	118
3.3 - Sobre las administraciones y la prohibición de “mancomunar” los servicios policiales	122
3.3.1 - La descoordinación entre los registros estatales y autonómicos	123
3.3.2 - El incumplimiento de las normativas sectoriales	126
3.4 - La regulación de la prestación de servicios asociados de policía local	127
3.4.1 - La LOFCS y sus modificaciones	127
3.4.2 - La Orden Ministerial de desarrollo de la Disposición Adicional 5ª de la LOFCS	133

3.4.3 - Dudas y aclaraciones de la redacción de la Orden Ministerial	139
3.4.3.1 - ¿Se pueden asimilar estos convenios asociativos, con la figura de las “mancomunidades policiales”?	140
3.4.3.2 - La finalidad de la expresión “prestar servicios policiales”, ¿engloba solamente algunas de las competencias las policías locales, o el total de ellas?	143
3.4.3.3 - ¿Qué diferencia existe entre los convenios asociativos de la Orden Ministerial con los convenios colaborativos aprobados por las CCAA?	144
3.4.3.4 - ¿Es posible crear Cuerpos policiales <i>ex novo</i>, para prestar los servicios de policía local?	147
3.4.3.5 - ¿En caso de disolución de una de estas asociaciones, qué sucede con los agentes policiales contratados en estos convenios?	151
3.4.3.6 - ¿Qué se puede entender por “recursos”, cuando dice la Orden que “los municipios no dispongan por separados recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local”?	163
3.4.3.7 - ¿Es acertado el requisito relativo a la suma máxima de las poblaciones de los municipios asociados, establecido en 40.000 habitantes?	170
3.4.4 – La Orden catalana de prestación de servicios asociados de policía local	175
3.5 - Las fórmulas alternativas de prestación de servicios policiales utilizadas por las diferentes CCAA	182
3.5.1 - Las “Unidades Especiales” autonómicas, de policía local	182
3.5.1.1 - Las BESCAM	184
3.5.1.2 - Las UESCARM	191
3.5.2 - La fórmula colaborativa de la Policía Canaria	196
IV - UNA POLICÍA LOCAL DE CALIDAD	203
4.1 - La calidad: un elemento imprescindible en la policía local	203
4.2 - Los mecanismos de calidad propios de las policías locales	210
4.2.1 - Las Cartas de Servicios	210
4.2.2 - Los Planes de Calidad	213
4.2.3 - Los métodos internos de control de calidad	215
4.2.2.1 - Las encuestas de satisfacción	216
4.2.2.2 - Sugerencias, ideas, comentarios, quejas y felicitaciones	218
4.2.2.3 - Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT)	220
4.3 - Los estándares normalizados de calidad en las policías locales	222
4.3.1 – Las normas ISO	224
4.1.1 - ¿Porqué utilizar las normas ISO?	224
4.3.1.2 - Las normas ISO en la administración policial	225
4.3.1.3 - La aplicación de la norma ISO 9001:2008.	227
4.3.2 – Los procesos EFQM	231
4.3.2.1 - ¿Porqué utilizar las normas EFQM?	231
4.3.2.2 - Las normas EFQM en la administración policial	234
4.3.2.3 - La certificación EFQM por la administración pública estatal	237
4.3.3 - El modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM)	242
4.3.3.1 - La herramienta estatal para la Certificación	242
4.3.3.2 - Su aplicación en las administraciones policiales	245
4.4 - Una formación de calidad	248
4.4.1 - La renovación del concepto de la formación	250
4.4.2 - Acercar la formación a sus destinatarios	256

4.4.3 - La mejora y la evolución de la formación continua en la administración policial	259
V - LAS ENCUESTAS Y ENTREVISTAS	265
5.1 - El qué y el cómo de las encuestas y entrevistas	265
5.1.1 - La finalidad y la justificación	265
5.1.2 - Los números	273
5.1.3 - La metodología	275
5.1.4 - Los resultados de los grupos analizados	278
5.2 - Las preguntas abiertas	279
5.2.1 - Los Políticos	280
Pregunta 1	280
Pregunta 2	285
Pregunta 3	288
Pregunta 4	291
Pregunta 5	295
Pregunta 6	299
Pregunta 7	303
Pregunta 8	306
Pregunta 9	310
Pregunta 10	314
5.2.2 - Los Jefes policiales	319
Pregunta 1	320
Pregunta 2	329
Pregunta 3	334
Pregunta 4	339
Pregunta 5	343
Pregunta 6	348
Pregunta 7	352
Pregunta 8	355
Pregunta 9	359
Pregunta 10	364
5.3 - Las preguntas tipo test	368
5.3.1 - Preguntas coincidentes tipo test entre Jefes y Plantilla	369
Pregunta 1	369
Pregunta 2	372
Pregunta 3	375
Pregunta 4	377
Pregunta 5	379
5.3.2 - Preguntas test exclusivas de los Jefes policiales	380
Pregunta 1	380
Pregunta 2	382
Pregunta 3	383
Pregunta 4	385
Pregunta 5	387
Pregunta 6	388
Pregunta 7	390
Pregunta 8	392
Pregunta 9	394

Pregunta 10	395
5.3.3 - Preguntas test exclusivas de las Plantillas policiales	397
Pregunta 1	397
Pregunta 2	398
Pregunta 3	400
Pregunta 4	402
Pregunta 5	404
Pregunta 6	407
Pregunta 7	408
Pregunta 8	410
Pregunta 9	412
Pregunta 10	414
5.4 - Las preguntas graduales	417
5.4.1 - La valoración de los resultados	424
VI - PROPUESTAS DE MEJORA Y SOLUCIÓN PARA EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES	429
6.1 – La necesidad de mejoras en la coordinación policial	431
6.2 – Propuestas de adaptación funcional del modelo de policía local	442
6.2.1 - La fusión entre Cuerpos policiales autonómicos y locales	444
6.2.2 - La reconversión de las policías locales en Cuerpos supramunicipales	452
6.2.3 - La anexión del conjunto de la seguridad pública en agentes policiales	459
6.2.3.1 - De los agentes rurales	460
6.2.3.2 - De los agentes de la Autoridad Portuaria	463
6.2.3.3 - Del Servicio de Vigilancia Aduanera	466
6.2.4 - El planteamiento de una futura “Ley Estatal de Policías Locales”	472
6.3 - Las propuestas para la mejora legislativa de la LOFCS	478
6.3.1 - Del Título I (de las Disposiciones Generales)	482
6.3.2 - Del Título III (sobre las competencias de las CCAA)	484
6.3.3 - Del Título IV (sobre la colaboración y coordinación policial)	491
6.3.4 - Del Título V (de las policías locales)	495
VII - CONCLUSIONES	513
VIII - ANEXOS	531
8.1 - Las encuestas de los dirigentes políticos	531
8.2 - Las encuestas de los Jefes de policía	532
8.3 - Los cuestionarios tipo test de Jefes de policía	533
8.4 - Los cuestionarios tipo test de las plantillas policiales	536
8.5 - Las preguntas graduales de las plantillas policiales	539
8.6 - Tabla comparativa de la propuesta de reforma de la LOFCS	540
IX - BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA CONSULTADA	553
9.1 - Bibliografía y publicaciones	553
9.1.1 – Bibliografía general	553
9.1.2 – Documentos y recursos electrónicos	561
9.2 - Referencias normativas	565

9.2.1 - Legislación general	565
9.2.2 - Legislación reguladora de policías locales	573
9.3 - Sentencias y Autos	576

ABREVIATURAS

ACSL	Asociación para la Calidad de la Seguridad Local
AdE	Abogado del Estado
AEC	Asociación Española de la Calidad
AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AEVAL	Agencia de Evaluación y Calidad
AUGC	Asociación Unificada de Guardias Civiles
BESCAM	Brigadas Especiales de la Comunidad Autónoma de Madrid
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOG	Boletín Oficial de Galicia
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
BOR	Boletín Oficial de la Rioja
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CCAA	comunidades autónomas
CE	Constitución Española
CFGM	Ciclo Formativo de Grado Medio
CFGS	Ciclo Formativo de Grado Superior
CGPC	Cuerpo General de policía Canaria
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
COP	Coordinadora de Policía
CSL	Confederación de Seguridad Local
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DOGC	Diario Oficial de la <i>Generalitat</i> de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DT	Disposición Transitoria
EAPV	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
EOQ	Organización Europea para la Calidad
EPC	<i>Escola de Policia de Catalunya</i>
EVAM	Evaluación Aprendizaje y Mejora (proceso de calidad)
EZ	<i>Ertzaintza</i>
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJ	Fundamento Jurídico
GC	Guardia Civil
ISO	<i>Internacional Standards Organization</i>
ISPC	<i>Institut de Seguretat Pública de Catalunya</i>
JLS	Juntas Locales de Seguridad
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LECRIM	Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal

LOFCS	Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
MCO	Mesas de Coordinación Operativas
PG-ME	<i>Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra</i>
OAC	Oficina de Atención al Ciudadano
OCPSPL	Orden INT/242/2012, de 3 de agosto, por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de los servicios de policía local
OM	Orden Ministerial
OMPSPL	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
PFN	Policía Foral Navarra
PG-ME	<i>Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra</i>
PL	Policía/s Local/es
PNT	Procedimiento Normalizado de Trabajo
PSPL	Plataforma Social de Policías Locales
RAE	Real Academia Española
RESCAT	Red de radiocomunicaciones de Emergencias y Seguridad de Cataluña
SUP	Sindicato Unificado de Policías
SVA	Servicio de Vigilancia Aduanera
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
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
TRLRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
TS	Tribunal Supremo
TSJB	Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
TSJM	Tribunal Superior de Justicia de Madrid
UESCARM	Unidad Especial de Seguridad de la Comunidad Autónoma de Murcia
UNIJEPOL	Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local

I - INTRODUCCIÓN

El presente estudio **tiene por objeto** el futuro de las policías locales en el sistema policial español. En particular se plantea la necesidad de su existencia a partir de la normativa policial existente.

La investigación se basa en un análisis jurídico, tanto desde la vertiente normativa como de la jurisprudencial, para intentar resolver las dudas que se suscitan, respecto si las policías locales son necesarias o reemplazables dentro del sistema policial español¹. Esta cuestión se suscita con base al análisis de la dualidad normativa policial existente (estatal y autonómica), que desde un inicio revela una cierta inseguridad respecto del futuro de las policías locales.

Existen normas aprobadas para que los Cuerpos de policía local (PL) se fusionen, de momento voluntariamente, con los Cuerpos propios de estas comunidades autónomas (CCAA), como sucede en la normativa Navarra², o como en el anteproyecto presentado en el año 2008 ante el Parlamento catalán, para con la intención de crear una futura Ley del Sistema de Policía de Cataluña³.

La base para el establecimiento de estas normativas, o propuestas normativas, se fundamenta en la regulación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS). Al analizar esta norma con detalle se puede observar que es viable la disolución de las policías locales, tanto por ser competentes las administraciones autonómicas, como por no contemplarse la prohibición de supresión de las ya existentes en la Ley estatal que las regula. Además, existe también el supuesto de que la creación de estos Cuerpos está condicionada a las necesidades de los municipios⁴, y por contra, su desaparición total o parcial, también está supeditada a las decisiones consistoriales⁵.

Así mismo, y según el artículo 51.1 de la LOFCS, su creación (o desaparición) también está subordinada ante las decisiones de las Comunidades autónomas que haya asumido competencias en seguridad pública. Esto es, que si las necesidades, opiniones, justificaciones, o creencias de alguno de los poderes legislativos autonómicos estimen

¹ Por sistema policial español, se entiende al regulado por la normativa estatal (concretamente a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), como por las normativas complementarias que regulan las diferentes comunidades autónomas.

² **Artículo 17.5 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo**, de las policías de Navarra – “Las Entidades Locales con Cuerpo de Policía podrán convenir con el Gobierno de Navarra la integración de los miembros de la Policía Local en la Policía Foral, asumiendo ésta última el servicio de policía [...]”.

³ Desde el primer borrador presentado en el año 2004, hasta la actual **Proposición de Ley del Sistema de Policía de Catalunya**, donde regula literalmente su **Disposición Adicional Primera** que: “los ayuntamientos que tengan Cuerpo de policía local y deleguen la prestación a la *Generalitat* de los servicios de policía de competencia local pueden acordar con el Gobierno, mediante convenio singular, la transferencia de los miembros de su Cuerpo de policía local a la *Generalitat* [...]”. Boletín oficial del Parlamento de Cataluña n.º 378, de 4 de agosto de 2014.

⁴ **Artículo 51.1 LOFCS**: Los municipios podrán crear Cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

⁵ A modo de ejemplo, y como consecuencia de la llegada al poder en las elecciones municipales de mayo de 2015, de ciertos partidos políticos en Cataluña, se han decretado disoluciones parciales de las policías locales, tal como la Unidad antidisturbios de la Guardia Urbana de Badalona, o de las Unidades especiales de la policía local de Sabadell. <<<http://www.abc.es/>>> [fecha de la consulta 23/06/2015], <<<http://www.lavanguardia.com/>>> [fecha de la consulta 07/07/2015].

necesario suprimir a estos Cuerpos de seguridad, pueden hacerlo libremente. No obstante, sería un proceso arduo de negociaciones para llegar a un acuerdo satisfactorio entre las administraciones autonómicas y los entes locales que dispusiesen de policía local.

Si la creación o supresión de las policías locales es tan subjetiva, podría dárseles la consideración de prescindibles. En ese caso, cabría preguntarse si se han de plantear dos posibles opciones: un cambio normativo estatal para reforzar a las policías locales en sus funciones para evitar su actual estatus de *reemplazables*, bien plantear un cambio del modelo policial que las suprimiese en pro de otros Cuerpos con más capacidad operativa, ya sean estatales, autonómicos o supramunicipales. En esta dicotomía se centrará el trabajo que se suscribe.

La elección del tema se orienta, no solamente a dar respuesta a esta cuestión, sino también a proponer un cambio en la normativa que regula las policías locales, ya que actualmente la LOFCS las contempla de forma muy superflua limitando, en comparación del resto de Fuerzas y Cuerpos de seguridad (FCS) existentes, sus funciones y sus ámbitos de actuación territorial. Lagunas jurídicas que han aprovechado las CCAA para regular de forma muy diferente a sus policías locales.

En la actualidad además de superflua, la regulación de las policías locales puede ser considerada:

- **Incompleta** en general, tanto la autonómica como la estatal (ambas competentes en la materia),
- **Obsoleta** por no querer renovarlas los legisladores, ni aun escuchando constantemente voces que piden reiteradamente su actualización⁶.
- **Diversa**, por ser distintas las que aprueba cada comunidad autónoma.
- **Secundaria** respecto de los privilegiados Cuerpos estatales y autonómicos, y
- **Desconocida**, por no ser un tema que la sociedad demande su cambio como en muchos otros ámbitos sociales, por no intuirse externamente sus problemáticas.

Por todo ello, se ha creído óptimo tratar jurídicamente un problema latente en el ámbito de la seguridad pública, el *futuro* de las policías locales.

El fundamento o marco teórico del trabajo se basa, en el análisis de la normativa reguladora de las policías locales, en el análisis de los estándares de calidad aplicables a los entes de seguridad pública, y en la aproximación al modelo policial español, el cual evidencia que se debe discernir si todos los Cuerpos policiales existentes son suficientes, excesivos o necesarios, centrándose este estudio, en saber sobre la necesidad o no, de la continuidad de las policías locales dentro del modelo de seguridad existente⁷.

⁶ Principalmente sindicatos y asociaciones policiales, aunque también otros autores, como se irá viendo a lo largo del trabajo.

⁷ El concepto de “Modelo de seguridad”, es entendido como la configuración específica que adopta el conjunto de autoridades y administraciones que contribuyen, por mandato legal, a garantizar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, así como la distribución de obligaciones y las relaciones jurídicas y técnicas que mantienen entre ellos todos estos agentes y operadores. *Vid.* Bas i Vilafranca, A. y Coloma i Guerrero, D. “Sistemes d’informació policial i qualitat”. En *Revista Catalana de Seguretat Pública*, Catalana de Seguretat Pública (documents), n.º 1, octubre, p. 159.

Algunos están regulados propiamente como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁸, y otros creados como Cuerpos de funcionarios con competencias puntuales en materias consideradas policiales, y que sin estar reconocidos por la LOFCS como Policías, nadie duda su clara vocación y función policial⁹. Es por ello, que por no estar legalmente reconocidos estos últimos como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrían ser llamados perfectamente Cuerpos pseudopoliciales¹⁰.

Tanto los Cuerpos policiales reconocidos expresamente en la LOFCS, como los que no, nos proporciona múltiples datos, tanto numéricos como normativos¹¹ que hacen plantearse otra cuestión complementaria a la expuesta al inicio de la introducción, ¿cuál debería de ser el modelo policial más óptimo para racionalizar los servicios en este ámbito?

Para llegar a resolver ésta o la cuestión principal, se ha de pasar por resolver otras incógnitas, que si no se valoran y se responden, no nos permitirían extraer las conclusiones del trabajo.

De esta manera, otra de las cuestiones que se han de abordar durante esta investigación, es la relativa a si las comunidades autónomas deberían tener competencias legislativas en materia de policía local.

La Constitución española (CE), dentro del espíritu descentralizador que la inspiró, contempló en su artículo 148.1.22.^a, dentro de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica.

No obstante, las CCAA de Asturias, Galicia y País Vasco no recogieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía dichas competencias de coordinación. Aun así, Galicia y País Vasco asumieron competencia en lo relativo a los Cuerpos de seguridad propios¹², la primera con la intención de crearlas en un futuro¹³, la segunda para regularlas y coordinar los ya existentes¹⁴.

También el resto de CCAA, que sí asumieron explícitamente las competencias en materia de seguridad pública, y por ello, la de sus policías locales¹⁵, regulan aspectos

⁸ Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Cuerpos de policía autonómicos (actualmente los *Mossos d'Esquadra*, la *Ertzaintza*, la Policía Foral y el Cuerpo General de la Policía Canaria), policías locales y Vigilantes municipales (entre otras muchas denominaciones según el municipio donde radiquen).

⁹ Agentes Rurales (entre otras varias denominaciones según la Comunidad Autónoma donde radiquen), Policía portuaria y Servicio de Vigilancia aduanera.

¹⁰ Según la normativa que envuelve a estos Cuerpos policiales, suelen ser llamados "Cuerpos de Policía Administrativa Especial".

¹¹ Numéricos, principalmente con relación al número de efectivos y al número de Cuerpos existentes, y normativos en lo referente básicamente a las competencias, funciones y normativa que les afecta.

¹² Galicia en virtud del artículo 149.1.29^a de la CE y el País Vasco con base en la Disposición Adicional primera de la CE.

¹³ Recogido en el artículo 27.25 de la LO 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.

¹⁴ Regulado en el artículo 17 de la LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

¹⁵ En sus respectivos Estatutos de autonomía, asumen la competencia en coordinación de sus policías locales: **Andalucía** (artículos 65 a 67 de la LO 2/2007, de 19 de marzo), **Aragón** (artículo 76 de la LO 5/2007, de 20 de abril), Islas **Baleares** (artículo 30.19 de la LO 1/2007, de 28 de febrero), **Canarias** (artículo 34 de la LO 10/1982, de 10 de agosto), **Cantabria** (artículo 24.24 de la LO 8/1981, de 30 de

como la coordinación de las policías locales y sus funciones¹⁶. Esto conlleva que cada uno de los territorios autonómicos regulen de la forma que consideren más oportuna, elementos tan importantes como: las funciones, los criterios para su creación, la coordinación entre ellas o entre estas y los Cuerpos de seguridad autonómicos, sus condiciones de acceso, la estructura y organización y la formación, o cualquier otro de los elementos más superficiales como podrían ser: el armamento que pueden llevar o utilizar de dotación, la uniformidad, las comunicaciones, la segunda actividad o el régimen sancionador¹⁷.

Al tener cada Comunidad Autónoma tan amplio poder legislativo sobre las policías locales, cada una de ellas funcione de forma diferente. Unas más coordinadas que otras, tanto entre ellas, como éstas con Cuerpos estatales o autonómicos, con bases de datos policiales diferentes, con planes formativos diferenciados, con uniformidades y distintivos singulares y propios, etc.

La metodología de investigación utilizada es la propia del Derecho (con la recopilación y análisis de la legislación, jurisprudencia y el estudio doctrinal y bibliográfico especializado. Además, se utilizan herramientas de estadística aplicada a las ciencias jurídicas.

En **el ámbito de la Ciencia Jurídica**, se han utilizado dos enfoques o métodos. Primeramente **para el análisis de la normativa** se ha empleado un *enfoque inductivo*, centrado principalmente en dos grandes bloques normativos: el estatal que agrupa la LOFCS y las normas que la han ido modificando y actualizando; y el autonómico, con todas y cada una de las leyes de regulación y coordinación de las policías locales y sus reglamentos.

El estudio bibliográfico ha tomado en consideración la doctrina especializada, así como múltiples monografías y revistas especializadas centradas en la policía local, así como enlaces electrónicos relacionados con este estudio.

diciembre), **Castilla y la Mancha** (artículo 31.1.32 de la LO 9/1982, de 10 de agosto), **Castilla y León** (artículo 72 de la LO 14/2007, de 30 de noviembre), Cataluña (artículo 164 de la LO6/2006, de 19 de julio), Valencia (artículo 55 de la LO 5/1982, de 1 de julio), Extremadura (artículo 9.1.41 de la LO 1/2011, de 28 de enero), La Rioja (artículo 8.1.36 de la LO 3/1982, de 9 de junio), Madrid (artículo 26.1.28 de la LO 3/1983, de 25 de febrero), Navarra (artículo 51 de la LO 13/1982, de 10 de agosto) y Murcia (artículo 10.1.21 de la LO 4/1982, de 9 de junio).

¹⁶ En la regulación de las competencias no pueden negar, prohibir o limitar las reconocidas por el artículo 53 de la LOFCS, pero sí pueden asumir las que no tengan prohibidas expresamente, tal y como se deduce por ejemplo del artículo 11.K de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de Policías Locales de Cataluña, donde se autoriza a estos Cuerpos de seguridad a “Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno”, función no reconocida por el mencionado artículo de la LOFCS.

¹⁷ No obstante, aunque Galicia y el País Vasco no recogieron en sus Estatutos de Autonomía la competencia en Coordinación de policías locales, sí las han regulado. Galicia primero en la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las Policías Locales (actualmente derogada por la Ley 4/2007, de 20 de abril, de igual denominación). Al igual, el País Vasco aprobó la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, que aunque principalmente trata los aspectos referentes a la *Ertzaintza*, también regula aspectos de coordinación de las policías locales. La respuesta a la pregunta ¿cómo pueden regular a sus policías locales si no han asumido esta competencia? La podemos encontrar en el artículo 39 de la LOFCS, el cual establece literalmente 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”.

Para el **análisis jurisprudencial** se ha aplicado un *enfoque metodológico práctico*¹⁸ orientado a identificar las controversias jurídicas en las sentencias analizadas, examinando sus razonamientos y criterios de argumentación epistemológicos, la interpretación de las normas recurridas y la motivación congruente de los fallos judiciales. La gran mayoría de las sentencias y autos analizados son: dieciocho del Tribunal Constitucional (TC), tres del Tribunal Supremo (TS) y dos del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC).

En el ámbito estadístico también se han empleado dos enfoques metodológicos diferenciados. **Para las encuestas y test** planteados ante agentes y mandos de las diferentes policías locales de la provincia de Tarragona, se ha empleado un “método cuantitativo”, tratando estadísticamente la información de los datos cerrados facilitados por los sujetos encuestados. En cambio, **para las preguntas abiertas** realizadas a los Jefes policiales, así como a los dirigentes políticos de las diferentes policías locales que han participado, se ha utilizado un “método cualitativo”, estudiando los significados y comentarios de los participantes, dando sentido y generalizando por agrupaciones las respuestas facilitadas.

La hipótesis general de este estudio es que las policías locales deben seguir existiendo en todo territorio estatal.

Antes se habían apuntado dos pequeños pero significativos ejemplos del porqué se corre el riesgo de que cualquiera de los ejecutivos autonómicos pueda hacer desaparecer (en cualquiera de sus modalidades, como la fusión, disolución, reducción, limitación, etc) a las policías locales. En esos casos se apuntaba la voluntariedad de que los consistorios municipales decidiesen libremente tomar esa decisión, pero bien podría darse la situación de establecerla como de obligado cumplimiento, siempre claro según el buen criterio de gobierno de cada Comunidad Autónoma.

Según la hipótesis anunciada anteriormente, cualquiera de estas decisiones podrían atentar contra el artículo 104 de la Constitución que estableció un mandato para que una Ley determinase las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, entre ellas las policías locales tal y como reconoció posteriormente la LOFCS.

Dentro del preámbulo y posterior articulado de esta norma, se dejaba claro que las CCAA podrían ser competentes para la coordinación de las policías locales, pero este trabajo sostiene que esta competencia no ha de abarcar la libre decisión de fusión o disolución de las policías locales con los Cuerpos autonómicos (en el mejor de los casos) o su disolución (en el peor de ellos), ya que eso no sería propiamente coordinarlas, sino ampliar el número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad Autonómicas.

Esta forma de coordinación parece no ser un instrumento otorgado por la LOFCS a las comunidades autónomas para que éstas las engloben dentro de sus funciones en el

¹⁸ Sánchez Zorrilla, M. (2011). “La metodología en la investigación jurídica: Características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho”. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, n.º 14, pp. 332-333.

marco de sus competencias de seguridad pública¹⁹, ya que si eso fuese así el ejecutivo estatal podría haber contemplado también esta opción dentro de su normativa para poder aumentar sus efectivos de cualquiera de las dos FCSE entre los más de 64.000 policías locales existentes en España²⁰.

Partiendo de la hipótesis propuesta, cabe ahora ver hasta qué punto las policías locales han de seguir existiendo en el territorio español, si la competencia para poder determinar la facultad que ya ha reconocido Navarra y está en aras de regular Cataluña es o debe de ser aceptada como correcta, y en caso de ser este último supuesto como válido, en qué términos de debería de darse estas fusiones o disoluciones.

Para poder saber si las policías locales deben seguir existiendo en el modelo policial actual, deberá averiguarse si su actual formulación es correcta. Por ello, se ha establecido dentro de la metodología del estudio una serie de encuestas o entrevistas, con el objetivo de saber la apreciación personal y subjetiva de los diferentes miembros de las fuerzas y Cuerpos de seguridad local y de sus responsables políticos, pudiéndose extraer de esta manera el parecer y sentimientos que se tiene “hacia y desde” estos Cuerpos policiales, para poder ayudar a discernir si se cree que las policías locales son necesarias, y si sus competencias y formas de funcionamiento están actualizadas.

Las policías locales más antiguas fueron creadas hace más de ciento cincuenta años. Su trayectoria profesional ha pasado por muchas etapas, decadentes y de resurgencia, finalizando en la actual etapa post democrática (las cuales se citarán brevemente en la siguiente parte del trabajo). Pero el objetivo de esta investigación no es abordar los actuales problemas de los Cuerpos locales de seguridad desde la vertiente histórica, sino desde la vertiente jurídica. Tampoco se busca hablar del pasado normativo, ya sea municipal o estatal que ha regulado a estos Cuerpos municipales, con relación a las normas de funcionamiento que les asistían desde su creación hasta hoy en día (pasando también por las épocas pre-republicanas, republicanas, dictatorial y pre-constitucional), sino que se partirá desde la vigente, pero desfasada²¹, Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad aprobada el año 1986.

En este trabajo es menester centrarse en la regulación y estructuras actuales de los Cuerpos policiales, principalmente en la de la policía local, en su normativa reguladora (estatal, autonómica y local), porque la gran mayoría de la legislación resulta obsoleta y desactualizada, como se irá comentando a lo largo del estudio. Por ello es lógico tratar las carencias y problemáticas legislativas detectadas, para intentar con este estudio llegar a conclusiones sobre sus posibles soluciones legales.

¹⁹ Según el punto IV del preámbulo de la LOFCS, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 32/1983, de 28 de abril, establece que “la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua”. Para el doctorando, disolver o fusionar a las policías locales con los Cuerpos autonómicos no es un instrumento de fijación de actuaciones conjuntas ni de colaboración mutua.

²⁰ Concretamente 64.500 agentes de policía local en el año 2013. “Informe anual de la seguridad en España” (2014). Fundación ESYS, [fecha de consulta 26/03/2015].

²¹ Una de las conclusiones de Francisco de la Torre Prados (Alcalde de Málaga) en las jornadas que, bajo el título “El modelo policial en Andalucía “La Policía Autónoma”, señalando que “aún es necesario avanzar en varios frentes para aumentar esta eficacia de las policías locales”. Noticia web <<http://www.belt.es/noticias/2002/02_abril/08_12/08_seminario.htm>> [consulta realizada el 11/08/2013].

El hilo conductor de los Capítulos planteados en este estudio sigue una secuencia lógica. Primero se ha de examinar el actual modelo policial español, su regulación y su composición, reflejándose esto, como punto de partida del trabajo en el Capítulo llamado “El estado de la cuestión”.

Seguidamente, en el Capítulo llamado “Las prestación de servicios de la policía local, y sus fórmulas alternativas”, se habla tanto de las reguladas en la LOFCS, como de las reconocidas y establecidas jurisprudencial o normativamente por las diferentes comunidades autónomas, revisando las sentencias y disposiciones legales que han hecho posible abrir a las policías locales el abanico de las fórmulas alternativas que disponen para actuar, tanto dentro como fuera de sus territorios competenciales.

En tercer lugar, y después de haber visto qué son y cómo pueden prestar sus servicios estos Cuerpos de Seguridad, se analizan en el siguiente Capítulo “Una policía de calidad”, los diferentes estándares de calidad (tanto de control interno como externo) que se pueden o deben cumplir en un Cuerpo policial, si se quiere aspirar a ser operativo y garantizar el mandato que establece la Constitución Española en su artículo 104.

Hasta ahí, se ha ido viendo, desde una vertiente teórica, el estado y características que tienen o han de cumplir las policías locales para intentar garantizar su futuro, pero para tener un mejor entendimiento y conocimiento de su estado interno, se ha complementado el estudio con el Capítulo denominado “Encuestas y entrevistas”, donde se examinan las opiniones de los colectivos relacionados con las policías locales de la Provincia de Tarragona, desgranando de ellos, las necesidades, problemáticas y propuestas de las personas entrevistadas. Esto con el objetivo de poder llegar a la última parte de este trabajo con toda la información necesaria para hacer las propuestas de mejora correspondientes.

Por todo esto y en último lugar, se ha incorporado un Capítulo llamado “Propuestas de mejora y solución para el futuro de las policías locales”, donde con la información obtenida, se proponen las medidas oportunas, según la opinión del doctorando, para poder mejorar, no solo el funcionamiento de las policías locales, sino también el sistema policial español, dilucidando de esta manera, cuál puede ser el futuro de las policías locales.

El presente trabajo **se centrará en tres vertientes** diferentes, para intentar resolver la cuestión planteada al comienzo de esta parte de la investigación, en concreto:

1) El examen de la normativa y de la jurisprudencia, en referencia a las fórmulas de prestación de servicios policiales no regulados expresamente por la legislación estatal, pero que las administraciones locales y autonómicas intentaron validar, para que las policías locales ofreciesen unos mejores servicios policiales.

Se analizará las posibilidades existentes en aplicación de las asociaciones de servicios policiales, y de los convenios de colaboración entre Cuerpos de policía local, permitida legislativamente la primera fórmula, y jurisprudencialmente la segunda²².

²² Como ya se detallará en el apartado correspondiente, aunque la normativa estatal no autoriza expresamente los convenios de colaboración policiales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional avala estas fórmulas que las CCAA que sí regularon antes y después de sus sentencias.

A causa de los cambios normativos generados por este aval jurisprudencial, se ha podido discernir quién y porqué puede actualmente desarrollar sus funciones fuera de sus respectivos municipios, cosa que antes de estas sentencias era imposible saber como consecuencia de las discrepancias existente entre el ejecutivo autonómico y estatal, por interpretar de forma diferente, por imperativo legal impuesto por la LOFCS²³.

2) El análisis de los diferentes estándares de calidad que deberían cumplir las policías locales para realizar los más óptimos servicios a la ciudadanía.

Estos estándares han de servir para conseguir el mejor servicio posible. Con la aplicación de los métodos de calidad, se puede conseguir mejorar los servicios y aumentar la satisfacción interna, repercutiendo a la vez en la satisfacción ciudadana, que es en fin a quien va destinado este servicio público. Por ello, si la organización no es óptima, las competencias no están desarrolladas, están siendo mal aplicadas, o no existe motivación de sus miembros para prestar un servicio correcto, será muy difícil brindar un servicio de calidad ante el ciudadano, por mucho que se intente. De ahí la necesidad de estudiar las posibilidades existentes entre las que se hallan las policías locales.

3) El examen del actual estado interno de estos Cuerpos policiales, valorando las encuestas y entrevistas realizadas a los responsables políticos de treinta corporaciones locales, así como a sus dirigentes policiales, y a un número representativo de la plantilla de los Cuerpos de seguridad de esos municipios.

Estas encuestas y entrevistas expondrán los resultados de las cuestiones planteadas para saber la opinión interna de las diferentes policías locales de la provincia de Tarragona (a título representativo de una provincia media, tanto en población como en número de policías locales), es decir, la satisfacción de sus miembros, tanto entre ellos, como con la Jefatura, y de ésta y sus miembros con sus representantes políticos y su respaldo mutuo. En definitiva, se busca la valoración global de todas estas personas respecto de qué es para ellos, o cómo debería de ser un correcto y óptimo Cuerpo de policía local.

Finalmente, y con base en el estudio de estos tres puntos, se apuntarán las propuestas relativas a cómo el doctorando creería que las competencias de las policías locales estuviesen más adaptadas a la realidad social y policial actual, consiguiendo más eficacia y eficiencia. Así mismo, dentro de las propuestas, también se tratarán muchos otros artículos que no han sido regulados, cuando sí en cambio en los Cuerpos estatales y autonómicos, con el objetivo de adaptar a las policías locales ante un futuro de dudosa existencia en depende qué territorios autonómicos.

Se ha tratado de proponer una novedosa y completa propuesta de regulación policial, modificando la actual normativa estatal de las policías locales. Se han obtenido muchas opiniones que han servido para hacerse una idea, tanto objetiva como estadística de la realidad actual de las policías locales, pero esta realidad se puede modificar de diferentes formas, según el legislador quiera, para hacer que estos Cuerpos de policía puedan adaptarse o desaparecer del panorama actual.

²³ El posterior debate se centró en la interpretación del artículo 51.3 de la LOFCS, el cual establecía 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.

En definitiva, y haciendo una comparación metafórica de la terminología, respecto de la realidad policial existente, con la ciencia médica, se podría decir que en este trabajo se ha analizado la anatomía de las policías locales, examinando sus órganos internos y su Cuerpo en general. Se han extraído analíticas y realizado biopsias de las diferentes normas que la regulaban sus fórmulas alternativas de funcionamiento, así como de los pronunciamientos jurisprudenciales que las avalaban o prohibían, exponiendo y proponiendo finalmente el tratamiento que podría aplicársele a este aparente paciente enfermo llamado policía local. Todo ello para diagnosticar si pueden o deben sobrevivir en una sociedad saciada de múltiples Fuerzas públicas de seguridad, para continuar funcionando sin problemas ante los requerimientos y necesidades siempre cambiantes y exigentes de la sociedad actual.

Como apunta Bas i Vilafranca y Coloma y Guerrero²⁴, un diseño eficaz se mide, en buena parte, por su capacidad de afrontar situaciones nuevas y, hasta incluso, si cabe, de ser modificado sin demasiados costes humanos y materiales cuando las circunstancias lo aconsejen.

Con base en esta reflexión, se debe entender analógicamente que las policías locales han de establecer un diseño eficaz de su organización, modificarlo si fuese el caso y adaptarse a las situaciones derivadas de los cambios sociales y legislativos que se den el modelo policial español, para intentar si cabe, garantizar el futuro de estos Cuerpos de seguridad pública local.

²⁴ *Op. Cit.* Bas i Vilafranca, A. y Coloma i Guerrero, D. “El Pla director del desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d’Esquadra”. *Revista Catalana de Seguretat Pública, (documents)*, n.º 1, octubre, pp. 185-186

II - EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Al adentrarse en el marco teórico de este estudio, el objetivo de este Capítulo será aproximarse al modelo policial español para entenderlo y poder valorar su viabilidad en las conclusiones, el cual como ya se comentó anteriormente parece estar sobredimensionado, cosa que ha de examinarse para comprobar esta afirmación y en su caso proponer medidas correctoras al estar las policías locales incluidas en él.

Pero aunque se hablará de todos los Cuerpos policiales existentes, no será su objeto profundizar en las propuestas de modificación de los Cuerpos dependientes del Estado o de las comunidades autónomas, sino únicamente aportar diferentes opciones de viabilidad de ellos para con las policías locales en su caso como respaldo a la hipótesis del estudio.

Para observar el alcance de esta afirmación es posible centrarse en un sencillo ejemplo empírico, el de una persona que necesita ser asistida por una emergencia y requiere de presencia policial *in situ*.

Cuando ésta u otra persona se pone en contacto con los servicios de coordinación de emergencias para que le asista un servicio público de seguridad, no pensará ni tendrá preferencia respecto de qué Cuerpo policial quiere que acuda a su requerimiento, únicamente querrá que se persone alguien en su auxilio.

Podría darse incluso el caso, de que este ciudadano llame expresa y directamente a uno de los Cuerpos policiales para que lo asista en la emergencia, y se persone otro diferente, ya que al existir una coordinación interna, cuando uno de estos Cuerpos no dispone de efectivos suficientes, solicitará a cualesquiera de los otros que operan en el territorio para que acuda en su lugar.

Como tercera opción, también puede suceder que a la emergencia se congreguen más de un servicio de seguridad, por haber estado alertados de forma separada, o incluso por haber sido enviados conjuntamente por los servicios de coordinación policial²⁵.

La sociedad actual, moderna y consciente de los avances tecnológicos, no suele pensar en cómo funciona la coordinación policial. Por el contrario, simplemente suele desear que los servicios policiales asistan lo más rápida y eficientemente posible. De la misma forma, tampoco suele pensar qué Cuerpo policial ha de prestar el servicio solicitado, ni en los recursos utilizados por los gestores de emergencias están duplicados, o si existe uno o más cuerpos competentes en la materia, únicamente que acudan y cumplan su cometido, protegerle.

Pero el modelo policial existente hace que la realidad sea un poco más complicada que la deseada por la ciudadanía. Un agente de policía dependiente de un Cuerpo policial, únicamente puede actuar dentro de sus competencias, y teniendo presente todos los

²⁵ El **Real Decreto 903/1997, de 16 de junio**, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112, estableció la necesidad de que los operadores de redes telefónicas públicas y de servicios de telefonía básica, de redes digitales de servicios integrados y de redes de telefonía móvil automática, realizasen las adaptaciones técnicas necesarias para permitir la implantación del número telefónico 112 como número único de acceso a los servicios de atención de urgencias en todo el territorio nacional.

principios de actuación que le limitan en relación: a la adecuación al ordenamiento jurídico, a las relaciones con la comunidad, al tratamiento con los detenidos, a la dedicación profesional, al secreto profesional y a la responsabilidad personal y directa que ha de tener sobre los actos que en su actuación profesional llevare a cabo²⁶.

Además, el hecho de que puedan verse varias comisarías en un mismo municipio (a veces cercanas en el espacio, a veces de forma conjunta), no significa que todas ellas estén programadas para dar un servicio en materia de seguridad ciudadana, sino que pueden ser comisarías que, únicamente realicen servicios periféricos de la administración central, como podrían ser las de la Guardia Civil (GC) en materia de intervención de armas, entre otras, o del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) en materia de extranjería, por ejemplo.

De esta forma, una persona no puede dirigirse a cualquier comisaría para hacer una consulta, plantear una reclamación, o simplemente presentar una denuncia, ya que según de qué Cuerpo se trate, estatal, autonómico (donde las haya), o local, únicamente podrá ayudarnos en problemas, temáticas o casos concretos, según sus competencias asumidas o según la administración de la que dependa.

Con base en estas afirmaciones, para que un ciudadano pueda saber dónde dirigirse, debería de preguntarse, qué hace cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes, o a quién reclamar sus servicios. Pero resulta muy difícil que la ciudadanía sea conocedora y consciente de la realidad competencial del modelo policial español. No todos los ciudadanos pueden darse cuenta de la situación de multiplicidad de funciones que realizan los diferentes Cuerpos policiales, en muchas ocasiones por duplicado, porque según el sitio donde se resida, se podrá observar que los Cuerpos de policía solo prestan una, o varias de las competencias existentes.

Existe como ya se ha dicho un amplio elenco de Cuerpos reconocidos por la LOFCS como estamentos policiales, como también existen muchos de los que se pueden llamar *pseudopoliciales*, que a su vez complementan y se coordinan entre ellos para con las emergencias policiales.

Ante estos datos objetivos podría plantearse si es necesario disponer o mantener a todos y cada uno de los Cuerpos policiales o del resto de sus coadyutores, o si de forma alternativa se debería de reformular el sistema policial actual, ya que para Morales Villanueva, la flexibilidad de la Constitución española permite la adopción de modelos diferentes dentro del más exacto de su contenido²⁷.

Estas y otras preguntas han de ser tratadas y contestadas en este estudio para poder intentar discernir sobre el futuro de las policías locales, valorando si estos Cuerpos han de seguir teniendo cabida en un futuro e hipotético modelo policial español.

Con base en lo expuesto, los ciudadanos, o incluso los propios *políticos* podrían preguntarse por qué es necesario que coexistan todos los Cuerpos policiales que radican en el territorio español.

²⁶ Establecidos estos principios en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Capítulo II, artículo 5, relativo a los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

²⁷ Morales Villanueva, A. (1988). *Administración policial española*, Madrid: San Martín, S.L . p. 210.

Esta cuestión nos ha de llevar a reflexionar sobre diversas preguntas más, no todas fáciles de contestar, ya que evidentemente existen multitud de elementos que harían variar la respuesta y la concepción del interrogante, pero que sin ningún género de duda nos haría entender de mejor manera porqué ha de existir un Cuerpo policial en concreto (en caso de ser afirmativa la respuesta), o por qué no sería conveniente revisar el modelo policial actual (en caso de ser negativa), para saber si sería efectivo o necesario redistribuir los diferentes efectivos policiales dentro de diferentes Cuerpos existentes, o pasar a formar parte de nuevos Cuerpos dentro de un modelo policial diferente.

También sería importante preguntarse en términos generales y para tener en cuenta otro ítem a valorar, cuánto nos cuesta la seguridad pública en nuestro país, pero no se van a intentar plasmar cifras relativas a este interrogante (por no ser un trabajo que vaya a tratar la macro o microeconomía policial), simplemente va a dejarse entrever los sacrificios económicos realizados por las diferentes administraciones (especialmente la local), para intentar deducir si realmente es viable el mantenimiento económico del modelo policial (con la consecuente reducción de inversión en otras materias que pueden interesar a la sociedad), o si la gestión policial existente es correcta e incluso mejorable.

En opinión de Jaume Curbet²⁸:

“en cualquiera de los escenarios posibles, incluido el actual, el papel de la Policía Local sólo está fuera de duda en las ciudades medianas (posiblemente de más de 50.000 habitantes) y, por supuesto, en las grandes. Y ello es así, en última instancia, porque sólo una base considerable de población puede disponer de los recursos financieros y organizativos indispensables para el mantenimiento de un servicio extremadamente costoso (debido al peso relativo de los recursos personales que requiere) para cualquier arca municipal.”

A modo de ejemplo, el CNP²⁹ y la Guardia Civil³⁰ son dos Cuerpos policiales mantenidos por la administración central, y que al coexistir por separado, utilizan una duplicidad de recursos que depara a nuestra sociedad un gasto superior del que realmente generaría un solo Cuerpo policial estatal unificado.

Aunque posteriormente los Cuerpos estatales tienen funciones diferenciadas tanto en el terreno físico como en el terreno competencial, coinciden en el espacio con los Cuerpos de policía local, significando esto que desempeñan múltiples funciones por duplicado (siendo la más común la seguridad ciudadana), suponiendo esto un gasto duplicado por administraciones diferentes. Al igual, en las CCAA con Cuerpo de policía propio coexisten los Cuerpos de policía autonómicos y locales, y que aunque

²⁸ Curbet, J. (2001). “La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era”. Revista Policía Municipal, n.º 529, abril-mayo. p. 31.

²⁹ El Cuerpo Nacional de Policía, como instituto armado de naturaleza civil, depende del Ministro del Interior. Según el Proyecto de Ley 121/000123, de la Ley Orgánica de Régimen de Personal de la Policía Nacional, la denominación del actual Cuerpo Nacional de Policía (CNP) variaría para denominarse Policía Nacional. Presentado el 24/11/2014, calificado el 03/12/2014.

³⁰ La Guardia Civil, como instituto armado de naturaleza militar, depende 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 este o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

presupuestariamente dependan de administraciones diferentes, también participan por duplicado con los Cuerpos de policía local, como se verá seguidamente.

Estas afirmaciones pueden hacer pensar que las policías locales podrían eliminarse para evitar gastos públicos duplicados, respecto de la coincidencia funcional con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, evitando de esta forma estipendios seguramente innecesarios o redestinables a otros departamentos municipales. Faltará ver si la única solución puede ser esta, o si quizá la solución pueda pasar por la reordenación del modelo policial.

Como refuerzo a este Capítulo, posteriormente también se valorarán y analizarán las opiniones expuestas por los entrevistados vinculados a las policías locales de la provincia de Tarragona, sobre el modelo policial actual la situación y estado actual de sus Cuerpos policiales de ámbito local.

2.1 – El modelo policial español

Para Valderiberas Sanz, la palabra *modelo* no es un término unívoco, sino que para él este concepto³¹ es la peculiar organización, naturaleza, coordinación y distribución de funciones entre todos los Cuerpos de Policía existentes en un país.

Barcelona Llop³² afirma que: “no tiene sentido que en España existan tantos Cuerpos locales de policía, muchos de ellos con plantillas irrisorias, medios insuficientes, escasas posibilidades de formación y más voluntad que capacidad para actuar con eficacia”, pidiendo este mismo autor que se modifique la regulación y se adecuen la estructura de la policía local a la realidad de un mundo municipal atomizado sin empeñarse en convertir la idea que “la policía local solo puede ser municipal” en el *lecho de Procusto* de un servicio público. ¿Son ciertas estas afirmaciones y válidas estas propuestas?

Para adentrarnos en este estudio, primero se ha de tener claro cuál es el panorama policial en España, su modelo policial, ya que al contrario que muchos otros países, existe una multipluralidad de Cuerpos policiales, a veces es difícil de entender el porqué de la existencia de todos ellos.

El modelo policial español es un modelo denominado “descentralizado”, por descansar el mantenimiento de la seguridad ciudadana en las diferentes administraciones territoriales, generándose una multiplicidad de Cuerpos policiales dependientes de dichas Autoridades, centrales, autonómicas y locales o municipales, ejerciéndose entre todos ellos todas las funciones de la labor policial³³.

En los Estados Unidos, sus estados comparten un sistema descentralizado, dando muchísimo poder a las policías locales, existiendo más de 20.000³⁴, donde cualquier ciudad tiene servicio de policía con vocación de policía ordinaria e integral. También en América latina se puede encontrar también países como Argentina, Brasil, Costa Rica y Méjico³⁵ que comparten el sistema de descentralización policial.

Por contra está el modelo centralizado, siendo aquel, el que la Policía presta exclusivamente bajo las órdenes y mandatos del Gobierno Central, a través del Ministerio correspondiente, estando todos sus órganos ordenados jerárquicamente en

³¹ Valriberas Sanz, A. (1999) *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A. Monografías jurídicas, p. 71

³² Barcelona Llop, J. (2003) *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Editorial Bosch S.A, p. 50.

³³ El ejemplo europeo más representativo es el Alemán. Dicho Estado dispone de un Cuerpo policial por cada Estado federado, además de los Cuerpos propios de la Federación. En la *Grundgesetz* o Ley Fundamental alemana de 1949 se establecieron las competencias federales y las propias de los *Länder* o Estados federados alemanes. Fuentes i Gassó, J. Ramon. *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L. p. 319

³⁴ Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Colección *Materials* n.º 225, p. 188.

³⁵ Informes aportados por: Gabriela E, Córdoba y Daniel R. Pastor (Argentina), Fauzi Hassan Choukr y Carlos Roberto Bacila (Brasil), Daniel González Álvarez y Helena Ulloa Ramírez (Costa Rica) y E. López Portillo (Méjico) (2003). *La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Pp. 45 a 421.

dependencia siempre de la Autoridad Central³⁶. Ligados a este sistema y derivados del modelo policial continental (en contraposición del modelo anglosajón).

Este sistema es el mayoritario en América latina, donde se pueden encontrar múltiples ejemplos en países como: Chile, Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela³⁷.

Como sostiene Morales Villanueva³⁸: “no podemos afirmar que un modelo sea mejor que el otro, sino que debemos analizar el marco jurídico en lo que se va a desarrollar, sus componentes históricos y sociológicos, y buscar la solución que resulte más eficaz”.

El modelo policial español ha fluctuado desde sus inicios, en el siglo XVIII, pero lo que aquí nos interesa realmente es el modelo actual, en vigor desde 1986 con la promulgación de la LOFCS. Dicho modelo sustituye al modelo que regía en el franquismo, caracterizado por tener como objetivo prioritario el mantenimiento mecánico del *orden establecido* a través de unos Cuerpos caracterizados por una estructura fuertemente centralizada³⁹. Dicho modelo ha evolucionado hacia uno descentralizado y de servicio público dirigido a la protección de la comunidad mediante la defensa del ordenamiento democrático.

Para Valribera Sanz⁴⁰, **los cinco elementos que se han de distinguir a la hora de diseñar o establecer un modelo policial** (aunque teniendo presente que no todos tienen el mismo peso específico), son:

1) La configuración del estado. En este caso un modelo autonómico que exige una configuración policial descentralizada, la cual se ha de adaptar a los tres niveles administrativos, ya que nuestra constitución recoge el derecho de nacionalidades y regiones, junto con los municipios a su autonomía.

2) La adecuada distribución, coordinación y eficacia de los servicios policiales. El gran problema es que en virtud del artículo 2 y 140 de la CE, el principio de autonomía hace que cada administración sea competente en distribuir sus efectivos personales y materiales en la forma que crea más oportuno. Si no existe una clara distribución de competencias, existirán interferencias y duplicidades, superponiéndose en un mismo territorio, diferentes Cuerpos de una forma irracional.

3) Los modelos contrastados de un funcionamiento eficaz en otros países. Las realidades sociológicas e históricas de un país condicionan su modelo policial, haciendo

³⁶ El ejemplo más cercano de este modelo es el francés. En ese país conviven dos Cuerpos policiales de ámbito estatal con un estatuto diferente: uno civil, la Police Nationale, con presencia predominante en las zonas urbanas, y uno de militar, la Gendarmerie Nationale, con presencia predominante en las zonas rurales. *Op. Cit.* Guillén. F (2012). *Policia i seguretat*. p. 178.

³⁷ Informes aportados por: Alfonso M. Dorado E. (Bolivia), Claudio Díaz Uribe (Chile), Oscar Julián Guerrero P. (Colombia), Ramón de la Cruz Ochoa (Cuba), Jaime Martínez Ventura (El Salvador), Julio Cesar Rivera Claveria (Guatemala), Sergio L. Cuarezma Terán y Roxana I. Zapata López (Nicaragua), César San Martín Castro (Perú), Jose Luís G. González (Uruguay) y Sergio Brown Cellino (Venezuela). *Vid. La policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos* (2003). pp. 79-577.

³⁸ *Op. Cit.* Morales Villanueva, A. (1988). *Administración policial española*, p. 208

³⁹ Valriberas Sanz, A. (1999), *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A. Monografías jurídicas. p. 72

⁴⁰ *Ibidem*, p. 72-76

muchas veces difícil su incorporación en el sistema jurídico de cada país, pero sí es correcto el estudio de estos modelos para adaptar las ideas que se han puesto en marcha con éxito en otros países.

A modo de ejemplo, la Ley belga de 7 de diciembre de 1998 reorganizó el servicio de policía, modificando el sistema policial de Bélgica a partir del año 2001 (al provechar la desmilitarización en el año 1992 del Cuerpo policial militar de la Gendarmerie, que dependía del Ministerio del Interior). De esta forma estableció dos niveles, uno local, con un total de 196 Cuerpos municipales (antes existían 496) con competencias administrativas y judiciales, y una Policía Federal (antes llamada Policía Judicial que dependía del Ministerio de Justicia), con las mismas competencias pero para los asuntos de ámbito supramunicipal⁴¹.

4) La evolución histórica en materia policial. Teniendo en cuenta que antes de la CE, los municipios no tenían tanta autonomía y la Policía estaba fuertemente centralizada, estando las policías locales en un segundo plano.

5) Las bases sociales del Estado. El nuestro es un estado plural, debiéndose tener en cuenta el perfil diferenciador, sociológico y político de cada una de sus regiones y municipios.

En este sentido, Capell Manzanares mantiene que desde el primer momento de la transición política los representantes de los partidos políticos se plantearon la reforma del estado y con ella la reforma de los Cuerpos de seguridad, queriéndolos dotar de más capacidad para servir a una sociedad democrática⁴².

No obstante, Tomás Gil afirma⁴³ que: “el modelo policial español no responde al modelo de Estado, ello como consecuencia del lastre centralista que impregna la ya superada LOFCS que dista mucho de ser un correcto instrumento de reparto competencial, haciéndose necesario la elaboración de una nueva Ley en materia policial que pueda dar una respuesta plural a la diversidad de niveles de exigencia que en el campo de la seguridad pública formulan las comunidades autónomas”.

Pero de momento el modelo policial, descentralizado según lo visto anteriormente, es el que está determinado por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de 13 de marzo de 1986, diferenciando a las Fuerzas de Seguridad públicas según la administración de la que dependen, de la siguiente manera⁴⁴:

Dependientes de la administración central:

- La Guardia Civil
- El Cuerpo Nacional de Policía

⁴¹ *Op. Cit.* Guillén, F. (2012). *Policia i seguretat*, p. 183-186.

⁴² Capell Manzanares, J.M. (2011). *Ser policía*. Barcelona: Plataforma editorial, p. 175.

⁴³ GIL, Tomás (2005). “Calidad y eficacia en la policía local (II)”. *Revista Sector Seguridad*, n.º 36, mayo, p. 87.

⁴⁴ **Artículo segundo LOFCS:** 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 y **c)** Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Dependientes de las comunidades autónomas⁴⁵

Dependientes de las administraciones municipales:

- Las Policías Locales
- Los Vigilantes municipales

A continuación se examinarán para poder entender el porqué de este apartado del trabajo, se han de ver cuántos Cuerpos de funcionarios con funciones policiales trabajan en nuestro país de dentro de la llamada *seguridad pública* una u otra forma, ya que únicamente de esta forma se podrán ir deduciendo las preguntas y respuestas que se formularán y resolverán a lo largo de este estudio, básicamente las relativas a si es necesario o no, que sigan existiendo las policías locales, por ya existir muchos Cuerpos que se puedan hacer cargo de sus funciones, si fuese necesario.

⁴⁵ Aunque la LOFCS no los establece nominalmente, los que ya existían y de esta forma se reconocían como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad legalmente establecidos eran: en Cataluña los *Mossos d'Esquadra*, en el País Vasco la *Ertzaintza*, en Navarra la Policía Foral. Posteriormente, recogiendo la autorización para poder instaurar un Cuerpo de seguridad propio, las Islas Canarias crearon *ex novo* el denominado Cuerpo General de la Policía Canaria.

2.1.1 – La Guardia Civil

Este Cuerpo policial es el único que desde sus inicios y hasta día de hoy se constituye y rige por personal militar.

La peculiaridad de dicho estamento policial, es que depende de dos Ministerios diferentes, según el caso concreto⁴⁶, ya que tal y como dispone la LOFCS, el Ministerio del Interior dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.

Conjuntamente, los Ministros de Defensa e 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.

En cambio el Ministerio de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma las competencias que normativamente le correspondan.

No obstante la Guardia Civil (por su condición de instituto armado de naturaleza militar), a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica⁴⁷. De esta manera, cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Debido a su condición militar y a la normativa que les ampara, 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 específica⁴⁸.

Respecto de sus orígenes, para López Corral⁴⁹, la creación de la Guardia Civil en 1844⁵⁰ supuso la implantación de un modelo policial sólido después de varios intentos reiterados y fracasados de la España liberal.

A lo largo del siglo XIX y XX ha sufrido transformaciones internas, pero nunca ha perdido su identidad militar ni cambiado su nombre, signo de su fortaleza interna.

El rasgo diferenciador con el resto de Cuerpos policiales, es que su ámbito de actuación territorial local, se basa en la seguridad rural, y en los municipios y poblaciones de escasa entidad, entendiéndose estas, en las que el Cuerpo Nacional de Policía no ejerce

⁴⁶ Artículo 14 de la LOFCS.

⁴⁷ Entre otras, la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen de personal de la Guardia Civil, Ley 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario del personal de la Guardia Civil, o Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre de Código Penal militar.

⁴⁸ Artículo 15 de la LOFCS.

⁴⁹ Lopez Corral, M. (1989) *La Guardia Civil española*. Madrid. Ed: Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior, p. 13.

⁵⁰ Fue el 28 de Marzo y el 13 de mayo de 1844 cuando se presentaron ambos Decretos fundacionales.

sus funciones de Seguridad Ciurana. No obstante, sus unidades comparten con el CNP otros tipos de competencias de ámbito nacional, como podría ser Aduanas, lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, terrorismo, etc.

El Título II de la LOFCS regula específicamente a la Guardia Civil, teniendo competencias compartidas con el CNP, siendo las siguientes:

Cuerpo policial	Funciones
<p>Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía (genéricas)</p>	<p>Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵¹</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 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. 2) 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. 3) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran. 4) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades. 5) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana. 6) Prevenir la comisión de actos delictivos. 7) 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. 8) 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. 9) 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.
<p>Guardia Civil (específicas)</p>	<p>Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵²</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos. 2) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. 3) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. 4) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran. 5) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicas, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. 6) La conducción interurbana de presos y detenidos. 7) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

Tabla 2.1

⁵¹ Artículo 11 la Ley Orgánica 2/1986, de 21 de marzo.

⁵² Artículo 12.1.b) la Ley Orgánica 2/1986, de 21 de marzo.

2.1.2 – El Cuerpo Nacional de Policía

El segundo de los Cuerpos de policía estatales existentes en la actualidad, no se configura en su forma y denominación hasta la promulgación de la LOFCS. Justo hasta ese año (1986), los miembros que se fusionarían en el actual CNP pertenecían a dos instituciones diferentes: el **Cuerpo Superior de Policía** y la **Policía Nacional**.

No obstante, el origen que podría dárseles a los miembros de una policía española es difuso, ya que muchas veces se entremezclaban las funciones civiles con las militares⁵³. Existen muchos documentos que según los autores, marcan sus inicios en una época u otra⁵⁴, pero podría decirse quizá, que aun creándose en 1804 un **Juez de Policía** (con Jurisdicción en Madrid), no fue hasta el año 1808 que creó el Ministerio de Policía y el de Interior y después de la Guerra, en 1812 se forma la denominada **Milicia Nacional**.

Posteriormente, en el año 1814 la Milicia Nacional es suprimida y se crea el Ministerio de Seguridad Pública (aunque fue suprimido un año después y era dirigido por militares).

Quizá se podría decir que los inicios reales podrían establecerse a partir de 1823, donde se crea nuevamente un Ministerio de Interior, y la Superintendencia General de Vigilancia Pública, el 13 de enero de 1824 con la publicación de la Real Cédula de S.M y Señores del Consejo⁵⁵.

Desde ese momento y hasta el siglo XX, la policía de carácter civil ha sufrido múltiples reformas internas, incluso denominativas, ya que se sucedieron innumerables cambios de regímenes en España, de ahí que por ejemplo en el Sexenio Revolucionario (1868-1872), se intentó cambiar el modelo policial, creándose en 1868 un civil, aunque organizado militarmente llamado Cuerpo de Orden Público⁵⁶.

En esa línea, finalizado el Sexenio, la Primera República promulgó en 1877 un Decreto organizando la Policía Gubernativa y Judicial, dividiendo a la Policía las secciones de **Vigilancia y en la de Seguridad**, así como en 1906 se la sección de **Servicios especiales** con funciones de represión del anarquismo y en 1931 (con la 2ª república), se creó la sección de **Guardias de Asalto**⁵⁷.

⁵³ En este sentido, los motines como el de Esquilache (1766) que enfrentaba al pueblo con el ejército, puso de manifiesto la necesidad de articular algún Cuerpo para remediar la situación de rebeldías y motines en España, por ello el Conde de Aranda reestructuró la figura de los Alcaldes de Cuartel con los Alcaldes de Barrio, pero resultaron insuficientes. Por este motivo el Marqués de Floriblanca creó con la Real Cédula de 30 de marzo de 1782 la llamada Superintendencia General de Policía, aunque solo duró 10 años. Turrado Vidal, M. (2002). *Documentos fundacionales de la Policía*. Madrid: Secretaría general Técnica, Ministerio de Interior, p. 13

⁵⁴ Para Valriberas Sanz, A, los inicios institucionales de la policía comienzan en 1690 y se alargan hasta 1843, franja fundacional de la Guardia Civil. *Op. Cit. Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*, pp. 26-38

⁵⁵ Turrado Vidal, M. (2002). *Documentos fundacionales de la Policía*. Madrid: Secretaría general Técnica, Ministerio de Interior, pp. 14-54.

⁵⁶ *Op. Cit.* Valriberas Sanz, A. (1999) *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*, p. 42.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 42-44.

No fue hasta el 8 de marzo de 1941 que los Servicios de Vigilancia y Seguridad no quedan integrados por tres tipos de Cuerpos: el **Cuerpo General de Policía**⁵⁸, el **Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico**⁵⁹ y la **Milicia del Partido**, aunque la idea con esta última era que fuese desapareciendo en el plazo más breve posible, para lo cual se intentaba colocar a sus miembros en las distintas instituciones del Estado⁶⁰. Todos estos pertenecerían a la llamada **Policía Gubernativa**, ambos dependientes de la Dirección General de Seguridad⁶¹.

Ya en plena transición constitucional, se aprobó la Ley 55/1978, de 4 de diciembre que sustituía las denominaciones hasta ahora vistas por las de **Cuerpo superior de Policía y Cuerpo de la Policía Nacional** (antigua Policía Armada)⁶².

Actualmente sus funciones y regulación específica se establecen como marco legislativo en el Título II de la LOFCS (artículos 9 a 12 de forma común con la Guardia Civil y artículos 16 a 36 de forma específica).

Además de las funciones generales que comparte con la Guardia Civil (artículo 11 de la LOFCS), el Cuerpo Nacional de Policía ejerce las siguientes competencias como específicas:

Cuerpo policial	Funciones
<p style="text-align: center;">Cuerpo Nacional de Policía (específicas)</p>	<p>Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁶³</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los pasaportes. 2) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. 3) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. 4) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. 5) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. 6) 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 Ministerio del Interior. 7) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones. 8) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

Tabla 2.2

⁵⁸ Su misión sería la de información, investigación y vigilancia, estando formada por dos Escalas: una Superior o de Mando, y otra Subalterna o de ejecución. *Op Cit*, Turrado Vidal, M (2002). *Historia del Cuerpo Nacional de Policía*, p. 202.

⁵⁹ Su misión sería la de Vigilancia total y permanente, así como de represión cuando fuera necesario, siendo sometidos internamente al régimen de Justicia Militar. El 30 de Julio de 1959 se segregaron de la Policía Armada y de Tráfico, las competencias relativas al tráfico para pasarlas a la Guardia Civil. *Op. Cit. Historia del Cuerpo Nacional de Policía*. p. 202.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 202.

⁶¹ *Op. Cit.* Valriberas Sanz, A. *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*, pp. 51-53.

⁶² *Ibidem*, p. 57.

⁶³ Artículo 12.1.a) la Ley Orgánica 2/1986, de 21 de marzo.

2.1.3 – Los Cuerpos de policía autonómicos

Los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada⁶⁴. El Título III de la LOFS regula en un total de tres capítulos, los principios generales, las competencias de las CCAA y el régimen estatutario de las policías de dichas autonomías (artículos 37 a 44).

En el apartado 2.3 se hablará posteriormente (relativo a los modelos policiales de las CCAA), del artículo 37, ya que aquí se definen las posibilidades que tienen las autonomías de configurar a sus Policías o cómo realizar convenios en sustitución de estas para poder ejercer las competencias que les fueron atribuidas.

El artículo 38 establece las competencias que podrán ejercer los Cuerpos de Seguridad de su Comunidad Autónoma, teniendo de propias, colaborativas, y simultáneas e indiferenciadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), siendo las siguientes:

Cuerpo policial	Funciones
Policías Autonómicas	<p>Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁶⁵</p> <p><u>Con carácter de propias:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma. 2) 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. 3) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando actividad ilícita. 4) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma. <p><u>En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. 2) Participar en las funciones de policía judicial 3) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. <p><u>De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. 2) 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. 3) 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.

Tabla 2.3

⁶⁴ Artículo 41.2 de la LOFCS.

⁶⁵ Artículo 38 la Ley Orgánica 2/1986, de 21 de marzo.

Respecto del artículo 39, se establece que las comunidades autónomas podrán (conforme a la LOFCS y a la de Bases de Régimen Local), coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante de una serie de funciones concretas.

Estas funciones se verán y analizarán en el apartado. 6.3.2.2 del presente trabajo (relativo a las propuestas de modificación del articulado general de la LOFCS), ya que parte del objeto de este estudio es analizar dicho artículo, para valorar una propuesta de modificación, por entender este doctorando que no es acorde con la realidad actual de las policías locales.

El régimen estatutario de los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas está determinado: por el artículo 149.1.18 CE⁶⁶, por los principios generales del Título I de la LOFCS, por los Estatutos de Autonomía, la legislación de las comunidades autónomas, así como por los Reglamentos específicos de cada Cuerpo (artículo 40 LOFCS), regulándose en la normativa autonómica la selección, el ingreso, la promoción y formación de sus miembros (artículo 44).

Respecto del ámbito de actuación de los Cuerpos de policía de las CCAA, sólo podrán actuar en el ámbito territorial de la comunidad autónoma respectiva, salvo en situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades estatales (artículo 42 LOFCS)⁶⁷.

⁶⁶ **Artículo 149.1.18^a CE:** Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas: el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas, legislación sobre expropiación forzosa, legislación básica sobre contratos; y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

⁶⁷ **Artículo 42 *in fine*:** Excepto 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.

2.1.3.1 – Los *Mossos d'Esquadra*⁶⁸

Este Cuerpo nació a principios del siglo XVIII a remolque de la instauración por la fuerza en Cataluña de la dinastía borbónica⁶⁹.

Nació como consecuencia de la revolución de los Carrasclets de 1719⁷⁰ y se implantó a través de Cataluña con el nombre de **Escuadras de Paisanos Armados**⁷¹, es decir, como milicia de paisanos para sustituir al antiguo **Sometent** catalán y los **Miquelets**, viéndose como complemento de las fuerzas regulares del ejército borbónico que tenía que hacer frente al levantamiento, no solo de los patriotas catalanes, defensores de la tierra y de los derechos de Carlos III, sino de la invasión de las fuerzas francesas que habían penetrado en el país con motivo de la guerra entre Felipe V y la cuádruple alianza⁷².

Este Cuerpo, más militar que policial, fue extendiéndose geográficamente y en número a lo largo del siglo XVIII y XIX, creándose a imitación bajo el asesoramiento de la Familia Veciana (fundadores de los *Mossos d'Esquadra*), de otros Cuerpos militarizados del resto de la península ibérica⁷³.

Pero aun y así, a lo largo del siglo XIX y XX los *Mossos d'Esquadra* tuvieron varias etapas sombrías donde, tanto se les quería disolver, como que se les volvía a instaurar⁷⁴.

Los nuevos y refundados *Mossos d'Esquadra*, después de su última disolución en 1939, no surgieron hasta abril de 1952, con únicamente funciones de vigilancia de la Diputación de Barcelona⁷⁵.

⁶⁸ Cuerpo armado bautizado con un nombre común transmutado en propio. La definición del diccionario Pompeu Fabra es diáfana “esquadra/esquadres” f. Cuadrilla de gente armada bajo las órdenes de un jefe, especialmente de soldados bajo las órdenes de un cabo. Anguera, P. (2006) en *Mossos d'Esquadra, Historia y presente*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, p. 16

⁶⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁷⁰ No obstante, Núria Sales sostiene que fue en 1960 cuando Pere Anton Veciana, riquísimo aristócrata de Valls, preocupado por los estragos del bandolerismo en la Comarca, cogió de sus propios jornaleros, veinticinco de los más decididos y valientes, quedando así constituida la primera Esquadra de *Mossos* [...]. En 1705, el fundador aumentó la tropa a cuarenta *Mossos* y en 1711 a cincuenta. Sales, N (1962) *Història dels Mossos D'Esquadra. La dinastia Veciana i la Policia Catalana. El segle XVIII*". Barcelona: Aedos, p. 25.

⁷¹ Llamados también *Esquadres del Batlle de Valls*, de *Mossos*, de *Minyons* de la *Muntanya*, de *Fusselleres Voluntaris* y del *Valle de Valles*. *Ibidem*, p. 19.

⁷² Papell, J. (1999). *L'origen del Mossos d'Esquadra*. Lérida: Pagès editors, p. 10.

⁷³ Concretamente de la Compañía de Escopeteros Voluntarios de Sevilla y los de Granada (1776-1820), de los Miqueletes de Guipúzcoa, de la Compañía Suelta de Fusileros del Reino de Aragón (1766) y de la Compañía de Miñones de Valencia (1774). Op. Cit. *Història dels Mossos d'Esquadra. La dinastia Veciana i la Policia Catalana. El segle XVIII*, ver mapa pp. 68-69.

⁷⁴ Por ejemplo, los gobiernos con escasas experiencias liberales propugnaban su disolución desde 1820, consiguiéndolo durante el trienio liberal (1820-1823), insistiendo en 1841. En 1892, la asamblea de la Unió Catalanista en Manresa estableció la creación de un Cuerpo parecido a los *Mossos* y a la Guardia Civil. En 1917, la Mancomunidad aprobó la disolución de los *Mossos* (aunque no llegó a aprobarse), decretándose su disolución nuevamente en 1939, hasta que en 1952 serían refundados. Op. Cit. Anguera, P. *Mossos d'Esquadra. Historia y presente*, pp. 18 y 19.

⁷⁵ No obstante, durante unos años hicieron servicios de guardia rural en el Montseny (Barcelona), o presencia en pequeños actos simbólicos. Vid. Cardona, G. (2006) en *Ibid. Mossos d'Esquadra. Historia y presente*, pp. 162-177.

No fue hasta la aprobación del Estatuto de Cataluña de 1979, que no se recuperó la capacidad de autogobierno y la potestad de crear una policía propia. Por ello, el Real Decreto 2579/1980, de 24 de octubre es el que una vez aprobado transfirió las competencias que hasta ese momento tenía el Ministerio de Interior, haciéndose cargo la *Generalitat* de un Cuerpo de apenas 75 miembros, y dotado de estructura militar (aun no estando englobado en las fueras armadas)⁷⁶. De ahí, ha habido una larga andadura hasta llegar a los casi 17.000 miembros que tiene actualmente⁷⁷.

Respecto de las competencias que puede ejercer este Cuerpo autonómico, se recogen en el artículo 12.1 de la Ley 10/1994, de 11 de julio de *Policia de la Generalitat de Catalunya Mossos d'Esquadra* (PG-ME), concretamente:

Cuerpo policial	Funciones
<p><i>Mossos d'Esquadra</i></p>	<p>- Funciones de policía de seguridad ciudadana⁷⁸</p> <p>a) Proteger a las personas y bienes. b) Mantener el orden público. c) Vigilar y proteger a personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Generalidad, garantizar el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de los servicios. d) Vigilar los espacios públicos. e) Proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. f) Prestar auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, y participar en la ejecución de los planes de protección civil en la forma que se determine en las leyes. g) Prestar auxilio en las actuaciones en materia de salvamento, si se le requiere. h) Cumplir, dentro de las competencias de la Generalidad, las funciones de protección de la seguridad ciudadana atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Ley de Seguridad ciudadana (L. 4/2015) i) Prevenir actos delictivos. j) Las demás funciones que le atribuye la legislación vigente.</p> <p>- Funciones de policía administrativa</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los demás órganos de la Generalidad. b) Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Generalidad, y denunciar toda actividad ilícita. c) Emplear la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de los órganos de la Generalidad. d) Velar por el cumplimiento de las leyes y las demás disposiciones del Estado aplicables en Cataluña y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.</p>

⁷⁶ *Op. Cit.* Pomés, X. (2006), en *Ibid, Mossos d'Esquadra. Historia y presente*, p. 182

⁷⁷ 13.378 hombres y 3.595 mujeres en el año 2014 (total 16.973). Fuente: Idescat.cat [consulta realizada el 23/03/2015].

⁷⁸ **Artículo 12.2** - Estas funciones establecidas se cumplen bajo los principios de cooperación, coordinación y mutua colaboración con el resto de fuerzas y Cuerpos de seguridad. De estos principios se deriva la conveniencia para las instituciones implicadas de suministrarse mutuamente información policial.

	<p>e) Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente, los recursos hidráulicos y la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otro tipo relacionada con la conservación de la naturaleza.</p> <p>f) Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural catalán, por lo que se refiere a la salvaguardia y protección del mismo y para evitar su expolio o destrucción.</p> <p>g) Colaborar con las policías locales y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la recogida tratamiento y comunicación recíproca de información de interés policial.</p> <p>h) Vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y actuaciones y los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente.</p> <p>Las demás funciones que le atribuye la legislación vigente.</p> <p>- Funciones de policía judicial⁷⁹</p> <p>- Funciones de intervención en la resolución amistosa de conflictos, privados, si se le requiere.</p> <p>- Funciones de cooperación y colaboración con las entidades locales, de acuerdo con la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales</p> <p>a) Prestar apoyo técnico y operativo a las policías locales cuando éstas no puedan asumir plenamente un servicio, por razón del volumen o de la especialización.</p> <p>b) Ejercer, además de las funciones especificadas en el presente artículo, las propias de las policías locales en los municipios que no disponen de ella.</p> <p>c) En los supuestos establecidos en las letras a) y b), la Generalidad y las corporaciones locales suscribirán los correspondientes convenios de cooperación, en los que se definirán, en cualquier caso, los objetivos, los recursos, la financiación, la organización y las obligaciones y facultades respectivas.</p> <p>- Las demás funciones que se le transfieran o deleguen por el procedimiento establecido en el artículo 150.2 de la Constitución.</p> <p>- Las demás funciones que se le encomienden.</p>
--	---

Tabla 2.4

⁷⁹ De acuerdo con el artículo 13.5 del Estatuto de autonomía y que se establecen en el artículo 126 de la Constitución, los artículos 443 y 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el resto de la legislación procesal vigente, sin perjuicio de aquellas que corresponden a las policías locales. Estas funciones se cumplen a través de los servicios ordinarios del Cuerpo o a través de sus unidades orgánicas de policía judicial, a iniciativa propia o a requerimiento de las autoridades judiciales o del Ministerio Fiscal.

2.1.3.2 – La *Ertzaintza*

Al igual que pasa en el resto de España con la policía de ámbito civil, existen múltiples referencias de conatos de formación de pequeños grupos o unidades de Policía para la salvaguarda del orden, observándose en lo que ahora es territorio vasco, antecedentes históricos en el derecho penal Vizcaíno (de origen consuetudinario) del siglo XIV⁸⁰ con el propósito y “ante la necesidad de poseer armas para la defensa de la comunidad de las luchas banderizas”⁸¹.

Las Diputaciones vascas (no Navarra) obtuvieron el 26 de abril de 1825 la facultad de redactar sus propios reglamentos de policía, naciendo de esta forma los **Miñones de Álava** y de una fuerza de policía en Vizcaya, y más adelante se conocerán como **Miqueletes**⁸².

A partir de ahí, se produce el primer salto histórico hacia la creación de lo que se puede llamar la primera *Ertzaña*.

Con la proclamación de la primera república se suprimieron las libertades forales, pero en 1936 se aprobó el primer Estatuto de Autonomía Vasco, creando un Cuerpo de Policía Autonómico (aunque su vida fue breve, de octubre de 1936 hasta junio de 1937)⁸³.

Con la entrada del régimen franquista, se disolvieron los Miñones y Miqueletes vizcaínos (aunque no los Miñones de Álava). Como que la *Ertzaña* no fue disuelta, aunque tampoco ejercía por entenderse que no existía, pervivió oficialmente, junto a los Miñones de Álava que sí existían en la práctica, para poder ser los que formarían finalmente la actual *Ertzaintza* (EZ) de la etapa democrática⁸⁴.

De esta forma, al reconocer la CE de 1978 a los territorios forales sus derechos históricos, el Gobierno Vasco incluyó en su nuevo Estatuto la previsión de la asunción de competencias en materia de seguridad pública⁸⁵.

Finalmente el 22 de diciembre de 1980, un Real Decreto reestablecía los Forales y *Miqueletes* en Vizcaya y *Guipúzkoa*, y dotaba de nueva configuración al Cuerpo de Miñones de Álava, y de su Conjunción creaba la Policía Autónoma del País Vasco⁸⁶.

Con la aprobación de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, su artículo 24 establece que la *Ertzaintza* se constituye orgánicamente en un Cuerpo único

⁸⁰ Aristegui Fradua, I. (2002) *Análisis de la profesión policial, con especial referencia a la policía autónoma vasca: la Ertzaintza*. San Sebastián: Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Departamento de Interior, p. 184.

⁸¹ Concretamente el *quaderno penal* de 1342 y el *quaderno de Hermandad* de 1394. *Id Ídem*, p. 184

⁸² Los Miqueletes y los Miñones tuvieron como misión fundamental la represión del bandolerismo. *Ibidem*, p. 186-187.

⁸³ *Ibidem*, pp. 189-191

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 191-196

⁸⁵ Concretamente en los artículos 17, 36 y Disposición Transitoria 4ª de la LO 3/1979, de 18 de diciembre.

⁸⁶ Inda J. y Gantxegi, J.L. (1998) *Ertzaintza*. Bilbao: Harlax. Gabinete del Viceconsejero de Seguridad, Departamento de Interior, p. 17.

en el que se integran, de conformidad con lo previsto en el artículo 17.5 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, los Cuerpos de Miñones, Forales y *Mikeletes*.

No obstante, en cada Territorio Histórico existirá un servicio de la *Ertzaintza* con la siguiente denominación:

- Sección de Miñones de la Diputación Foral de Álava.
- Sección de Forales de la Diputación Foral de *Bizkaia*.
- Sección de *Mikeletes* de la Diputación Foral de *Gipúzkoa*.

Respecto de las competencias que puede ejercer este Cuerpo autonómico, el artículo 106 de la Ley 4/1992 no especifica cuáles, sino que las referencia de forma genérica de la siguiente forma⁸⁷:

Cuerpo policial	Funciones
<i>Ertzaintza</i>	<p>- Del personal perteneciente a la escala Superior</p> <p>Dirección, orientación y coordinación de unidades operativas y otras específicas de seguridad pública con especial atención a la actividad investigadora.</p> <p>- Del personal perteneciente a la Escala Ejecutiva</p> <p>Las funciones de coordinación y mando de centros o grupos operativos de policía bajo la dirección, en su caso, de la Escala Superior.</p> <p>- Del personal perteneciente a la Escala de Inspección</p> <p>La responsabilidad de los subgrupos dentro de las Unidades de Seguridad Ciudadana, Información e Investigación.</p> <p>- Del personal perteneciente a la Escala Básica</p> <p>Las tareas ejecutivas que demanden las funciones policiales así como las de mando de uno o más funcionarios de la Escala en servicio operativo.</p> <p>- De la Escala de Facultativos y Técnicos</p> <p>La realización, en apoyo a la función policial, de tareas propias de la profesión para cuyo ejercicio habilite la titulación exigida para el ingreso y el desempeño de funciones que requieran de conocimientos propios y específicos de una concreta formación académica.</p>

Tabla 2.5

⁸⁷ De esta forma, se entiende que las funciones específicas serán las que se determinaron por la Artículo 38 la Ley Orgánica 2/1986, de 21 de marzo.

2.1.3.3 – La Policía Foral Navarra

Aun existiendo referencias históricas a ciertas instituciones que podrían denominarse de seguridad del pueblo, en lo que actualmente se conoce por Navarra⁸⁸, la evolución histórica de este Cuerpo de policía autónoma es mucho más reciente que los casos catalán y vasco, ya que sus inicios se remontan al siglo precedente, formulándose su aparición mediante acuerdo de 30 de octubre de 1928, donde la Diputación Foral de Navarra creó el Cuerpo de Policías de Carreteras, estando adscrito a la Dirección General de Caminos⁸⁹.

En 1935 el Cuerpo se unió al de recaudadores de arbitrios, con funciones diferenciadas de los policías de carreteras. A partir de ahí, su andadura era oscilante, ya que por ejemplo la Orden del Ministro de Gobernación español, de 20 de diciembre de 1962, delimitó sus funciones.

Ante esto, la Diputación Foral aprobó Acuerdo en 1964⁹⁰ reorganizando el Cuerpo existente en lo que ahora se conoce como Policía Foral Navarra (PFN)⁹¹, la cual fue asumiendo nuevas funciones, como la de vigilancia de edificios e instalaciones, protección de autoridades, etc.

El 10 de agosto de 1982 se aprobó la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, donde se asumían las competencias forales en materia de policía, comenzando un proceso de reorganización interna de este Cuerpo autonómico.

Finalmente, la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, se regularon las funciones, organización y estatuto de los miembros de esta Policía.

Respecto de las competencias que puede ejercer este Cuerpo autonómico, se recogen en el artículo 9 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, concretamente las siguientes:

⁸⁸ Izu Belloso pone de manifiesto por ejemplo: las Hermandades de pueblos de la baja Navarra de 1258, 1368 y 1469 de Navarra y Aragón, y en 1809 la formación de los Miqueletes de Navarra, así como en 1873, la creación por la Diputación de Navarra del Reglamento de la Guardia Foral Navarra o en 1898 la creación de los Reglamentos de los Celadores y Subceladores de los montes. *Vid.* Izu Belloso, M.J. (1991). *La policía Foral de Navarra*. Pamplona: Fondo de publicaciones del Gobierno de Navarra (Departamento de Presidencia e interior), pp. 201-214

⁸⁹ Ello en virtud del artículo 10 de la Ley Paccionada de 1841. *Vid.* Erce Echeverría, J.J en *Plan director de organización y funciones de la Policía Foral de Navarra*. Pamplona: Fondo de publicaciones del Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e interior, p. 11

⁹⁰ En base al Acuerdo de 11 de Enero de 1963, establecido entre la Jefatura de Tráfico y la Dirección de Caminos de la Diputación Foral, para elaborar un proyecto de reorganización del Cuerpo de Policía de Carreteras. *Op. Cit.* Sánchez Trueba, J.I en *Policía Foral de Navarra*, p. 106.

⁹¹ Acuerdo de fecha 4 de diciembre de 1964.

Cuerpo policial	Funciones
<p>Policía Foral Navarra</p>	<p>a) Garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes.</p> <p>b) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones generales aplicables en las materias de la competencia de la Comunidad Foral, así como de los actos emanados de los órganos institucionales de la Comunidad Foral de Navarra, mediante las actividades de inspección, denuncia y ejecución forzosa.</p> <p>c) Velar por la protección y seguridad de las autoridades de la Comunidad Foral.</p> <p>d) Velar por la protección y seguridad de las personas, edificios e instalaciones dependientes de las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra y de sus entes instrumentales.</p> <p>e) Garantizar el normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales cuya competencia corresponda a la Comunidad Foral de Navarra.</p> <p>f) La ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad Foral de Navarra, conforme a los convenios de delimitación de competencias en la materia concluidos con el Estado y vigentes en cada momento, salvo que correspondan legalmente a las Policías Locales.</p> <p>g) La actuación e inspección en materia de transportes, de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente.</p> <p>h) Mantener y, en su caso, restablecer el orden y la seguridad ciudadana mediante las intervenciones que sean precisas, y, en particular, vigilar los espacios públicos, proteger y ordenar las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones.</p> <p>i) La protección y el auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de accidente y de emergencia, según las disposiciones y, en su caso, planes de protección civil.</p> <p>j) Instruir atestados por accidentes de circulación, en el ámbito funcional de la letra f).</p> <p>k) La prevención de actos delictivos y la realización de las diligencias necesarias para evitar su comisión.</p> <p>l) Policía judicial, en los casos y formas que señalen las leyes.</p> <p>m) La cooperación y colaboración con las autoridades locales de Navarra, siempre que éstas lo soliciten, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.</p> <p>n) La cooperación y colaboración con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los casos previstos en las leyes.</p>
<p>Policía Foral Navarra</p>	<p>ñ) La colaboración con todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la recogida, tratamiento y suministro recíprocos de información de interés policial.</p> <p>o) La inspección de las empresas de seguridad privada que actúen en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, así como el control de sus servicios y actuaciones y de los medios y personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente:</p> <p>p) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.</p> <p>q) Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes y, en concreto, las que éstas encomienden a los Cuerpos de Seguridad de las comunidades autónomas.</p>

Tabla 2.6

2.1.3.4 – El Cuerpo General de Policía Canaria

Esta es la Policía Autonómica de más reciente creación, no teniendo antecedentes históricos, ya que fue creada en aplicación de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para situarla en el contexto de un sistema de seguridad pública junto a las policías locales de esta Comunidad Autónoma.

La gestación del proyecto del Sistema de Seguridad del Archipiélago se ha ido produciendo progresivamente, y desde un punto de vista multidisciplinar, redactándose y aprobándose en 1998 por el Gobierno Canario el “Plan de Seguridad Pública”, principios básicos y líneas de actuación⁹², adoptando entre otros aspectos, el teléfono único de emergencias 112, además de comenzar la andadura legislativa de las policías locales con la nueva Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales.

De esta manera, la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria creó el Cuerpo General de la Policía Canaria al servicio de un sistema de seguridad pública en el que tienen, según el preámbulo de esta norma, una función imprescindible en los instrumentos de coordinación entre todas las fuerzas de seguridad implantadas en el territorio autonómico.

Es por ello que el CGPC se engloba dentro de este sistema de seguridad pública junto a las policías locales de las Islas Canarias, llamados todos estos Cuerpos, junto al autonómico, Policía Canaria.

Respecto de las competencias que puede ejercer este Cuerpo autonómico, se recogen en el artículo 19 de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, siendo las siguientes:

Cuerpo policial	Funciones
Cuerpo General de Policía Canaria	<p>- Con carácter de propias⁹³:</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias.</p> <p>b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.</p> <p>c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma de Canarias, denunciando toda actividad ilícita.</p> <p>d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o</p>

⁹² Boletín Oficial del Parlamento de Canarias n.º 152, de 14 de octubre de 1997.

⁹³ **Artículo 19.1 in fine** - En la ejecución de este tipo de funciones se prestará especial atención a: **I.** Proteger el medio ambiente y los recursos naturales, **II.** Velar por el cumplimiento de la legislación de ordenación del turismo de Canarias, **III.** Ejercer la inspección del transporte terrestre en las vías públicas interurbanas y la del transporte marítimo interinsular, **IV.** Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural canario evitando su expolio o destrucción, **V.** Informar, asistir y orientar a los ciudadanos, **VI.** Colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores en la consecución de sus objetivos, de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado, **VII.** Colaborar con las instituciones públicas y privadas de protección y tutela de los inmigrantes y cualesquiera otras formas de marginación y **VIII.** Colaborar con los servicios de salvamento marítimo.

	<p>disposiciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.</p> <p>e) Las que de acuerdo con su naturaleza puedan corresponderle en virtud de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.</p> <p>En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:⁹⁴</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.</p> <p>b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Asimismo se crearán grupos o secciones, con personal específico, para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial de las previstas en el apartado 1 del presente artículo.</p> <p>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, al Cuerpo General de la Policía Canaria, 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.</p> <p>- De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:</p> <p>a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>d) Las demás funciones que le atribuya la legislación vigente y las que puedan transferirse por el Estado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.</p>
--	--

Tabla 2.7

⁹⁴ **Artículo 19.2 in fine** - En la ejecución de este tipo de funciones se prestará especial colaboración con la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía en: I. La vigilancia del litoral, II. El control de explosivos y de material pirotécnico, III. El control de la inmigración irregular, IV. La verificación del resguardo fiscal, V. La vigilancia, verificación y control de las empresas de seguridad privada radicadas en Canarias.

2.1.4 – Las policías locales y los vigilantes municipales

Al igual que pasa con las policías estatales o las precuelas de las actuales policías autonómicas, la policía local tiene un origen difuso para poder entender cuándo se comenzaron realmente a consolidar como Cuerpos municipales de seguridad pública, y un origen disperso por tener todas ellas diferentes épocas y fechas de fundación (en función de cada ayuntamiento).

Como referencia ejemplar que brinda Muinelo Alarcón⁹⁵, se puede encontrar el antecedente histórico de la Policía Local de Madrid, en el Fuero de Alfonso VIII (1202), que regulaba el poder local, y bajo este al Cuerpo de funcionarios con las denominaciones profesionales de: “fiadores, pesquisidores, andadores del Consejo, porteros de maza, porteros de Vara y sayones”.

Posteriormente y a lo largo de los siglos venideros fueron adoptándose Reales Cédulas y normativas municipales que otorgaban a las diferentes localidades autorización para la creación de sus policías locales, sobretodo en el primer tercio del siglo XIX⁹⁶, fueron fundándose, con todas las denominaciones posibles, las primeras policías locales, como Cuerpo analógico comparable a lo que ahora se entiende como una policía local.

De esta manera, la verdadera creación de la Guardia Municipal tiene el lugar durante el reinado de Isabel II, siendo su precedente inmediato la Milicia Urbana. La ciudad de Lugo por ejemplo, organizó la Milicia de Policía Urbana en 1834. Zaragoza en cambio creó su Cuerpo policial en 1849, Barcelona en 1843, Gerona en 1856, y Valladolid 1898, entre otros⁹⁷.

Cortina del Frade⁹⁸ nos señala que no fue hasta el 8 de marzo de 1924 cuando se aprobó el primer Estatuto Municipal, el cual atribuía a los Alcaldes el nombramiento, separación, suspensión corrección y premio de los guardia y agentes armados del municipio, así como para ejercer o delegar el mando de la fuerza pública municipal, y prohibir y reglamentar el uso y comercio de las armas, decretándose por primera vez la figura del Concejal Jurado para el castigo de las faltas o contravenciones de las Ordenanzas y Bandos.

La Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 siguió considerando a la guardia municipal como subalternos⁹⁹, persistiendo en esto la Circular de 21 de marzo de 1942, relativa al Estatuto municipal de 1924 y la Ley municipal de 1935, sobre sus funciones.

Quizá es por ello que Muinelo Alarcón¹⁰⁰ cree que la policía local es un Cuerpo de seguridad en permanente crisis de identidad, aun incluso después de haberse aprobado

⁹⁵ Muinelo Alarcón, G. (1991) “El marco legal de las policías locales en España. Valladolid: Excmo. Ayto. de Valladolid, p. 12

⁹⁶ Aprovechando el Decreto de 23 de Mayo de 1812 de formación de los Ayuntamientos Constitucionales. *Ibidem*, p. 14.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁸ Cortina del Frade, I. (2005). *La policía local. Veinticinco años al servicio de los Ayuntamientos democráticos. (I) Historia crítica*, Madrid, Editorial: Castilla Ediciones, pp. 32-33.

⁹⁹ En ese mismo sentido, la Ley de 8 de marzo de 1941, de la Jefatura del Estado, sobre reorganización del servicio de la Policía Gubernativa, designaba a los Cuerpos municipales como **elementos auxiliares**. *Ibidem*, p. 33

la Constitución de 1978, ya que desde esa fecha los procesos de modernización y remodelación han sido tímidos. Este autor considera el trienio 1979-1981, por ser de tímidos ensayos de remodelación, y el quinquenio de *oro*, el de 1981-1986 (previo a la promulgación de la LOFCS).

Desde el siglo XIX hasta la actual etapa constitucional, los Cuerpos de guardias municipales han encabido, tanto a los funcionarios miembros de ese Cuerpo, como a los auxiliares de la policía municipal. Ejemplo de esto lo expone López-Nieto¹⁰¹, donde refiere las diferentes regulaciones que reconocían a por ejemplo los Auxiliares de policía en municipios turísticos¹⁰² (antecedente de los actuales agentes de policía local de carácter interino), los vigilantes nocturnos¹⁰³ y los guardas municipales de campo¹⁰⁴.

Ahora bien, cuando en la actualidad se habla de Policías Locales (encabiendo también a los vigilantes municipales por ser dependientes de las corporaciones de los municipios), se ha de hablar específicamente de los Cuerpos de Seguridad que dependen de las Corporaciones Locales.

Las entidades territoriales pueden ser: el Municipio, la Provincia, la Isla en los archipiélagos balear y canario, las Comarcas (u otras entidades que agrupen varios Municipios), las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios¹⁰⁵.

Según esto, podría entenderse que las policías locales puede ser cualquier Cuerpo que dependa de alguna de estas administraciones, pero realmente la LOFCS limita inicialmente el concepto al de “Corporaciones locales”¹⁰⁶, éste como el órgano supremo correspondiente al gobierno y la administración local, entendiéndose como los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares¹⁰⁷.

Visto esto, se podrían tener o crear policías locales dependientes de estos tres tipos de gobiernos locales, aunque nuevamente y por segunda vez, la LOFCS limita el concepto de Corporaciones locales, al de *Municipios*, cuando este artículo nos señala que los municipios podrán crear Cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y en la legislación autonómica.

Pero no siempre ha sido así. Antes de la aprobación de esta Ley Orgánica en 1986, estaban en vigor una serie de normas que permitían y regulaban las policías provinciales, como una policía local más de las que eran creadas por los municipios.

¹⁰⁰ Muniel Alarcón, G. (2005). *La policía local. Veinticinco años al servicio de los Ayuntamientos democráticos. (I) Historia crítica*, *Ibidem*, pp. 71-85.

¹⁰¹ Lopez-Nieto y Mallo, F. (1986) *La Policía Municipal*. Madrid, Ed: Publicaciones Abella, pp. 74-78.

¹⁰² Resolución de la Dirección General de Administración, de 23 de julio de 1979, de la Dirección General de Administración Local sobre contratación de personal en Municipios turísticos.

¹⁰³ Regidos por el Real Decreto 2727/1977, de 15 de octubre y por la Orden de desarrollo de 9 de enero de 1978.

¹⁰⁴ Instaurados por Real Decreto de 8 de noviembre de 1849.

¹⁰⁵ Artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁰⁶ Artículo segundo c), de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹⁰⁷ García Enterria, E y Ramón Fernández, T. resaltan que las Corporaciones territoriales genuinas son las entidades locales, del que se puede destacar su carácter representativo de la población respectiva, siendo a partir de ellos como se compone el órgano deliberante superior, el Consejo abierto o el Ayuntamiento, la Diputación Provincial y la Junta Vecinal o el Consejo (en las Entidades locales menores). *Vid. Curso de Derecho administrativo. I.* (2004), duodécima edición. Ed: Thomson, p. 394.

En este sentido, el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre establecía que, las Corporaciones provinciales en Pleno, previa autorización del Consejo de Ministros, podrán crear, y en su caso, suprimir Cuerpos de Policía Provincial para servicios de custodia y vigilancia dentro de los fines atribuidos a la competencia provincial, siendo el número, características y funciones de tales fuerzas determinados en los acuerdos de creación, guardando analogía en lo posible con el propio de la policía municipal¹⁰⁸.

Pero aun teniendo reconocimiento las Cuerpos locales de seguridad (municipales y provinciales) como Cuerpos policiales, se les considera como auxiliares de la Policía Gubernativa, a quienes pertenezcan a Cuerpos armados que dependan de las Diputaciones o Ayuntamientos¹⁰⁹.

Por este motivo, desde el año 1986, se regulan en los artículos 51 a 54 a estos dos Cuerpos policiales, que aunque están diferenciados en funciones, son hijos de un mismo padre, la Administración Local, dándoles la LOFCS reconocimiento y forma a estos entes de seguridad pública, hasta ese momento más desfavorecidos en funciones y en catalogación (como auxiliares de la policía estatal), dentro del panorama policial español.

En este sentido, lo que realmente los diferencia son dos aspectos: sus competencias diferenciadas y su carácter excluyente, ya que si un ayuntamiento decide tener Cuerpo policial propio, ha de decidir si crear uno u otro, según sus necesidades.

Las policías locales obtuvieron con en esta ley orgánica un elenco de funciones que hasta ese momento no estaban todas reconocidas, ya que aunque el artículo 255.1 de Decreto de 30 de mayo de 1952, por el que se aprobaba el texto del Reglamento de los funcionarios de la Administración Local otorgaba ciertas funciones a estos dos Cuerpos, no parecían tan extensas que las que reconocía la LOFCS.

Aun y así, estas competencias eran muy genéricas y podían ser aplicadas a criterio de los entes municipales según sus necesidades, siendo concretamente las de:

- a) Vigilancia y ordenación del tráfico
- b) Policía judicial
- c) Orden público
- d) Cooperación a la representación corporativa y
- e) Las demás que le correspondan o se le encomienden.

Los vigilantes municipales (llamados por el Decreto de 1952 *auxiliares de la policía municipal*), eran los que según el texto del artículo 255.2 tenían asignados misiones secundarias de vigilancia en relación con los servicios y dependencias municipales, así como también lo eran los vigilantes nocturnos o serenos del comercio y particulares, porteros, vigilantes del alcantarillado, electricidad y otros.

¹⁰⁸ Por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos. Derogado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

¹⁰⁹ Según el artículo 6º del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Decreto 2038/1975, de 17 de julio.

Por lo que refiere a la policía local, el aumento competencial ha sido claramente visible, al menos en su redacción, (tal y como se podrá ver en la tabla 2.8).

Aun y así, como se ha apuntado anteriormente, las funciones reconocidas en el Decreto de 1952 podrían ser asignadas de forma abierta y de esta forma ser competencias más extensas que las actuales, como las de orden público o policía judicial, e incluso poder ejercer las que actualmente están reguladas (aunque no se reflejasen específicamente), al ampararse en el apartado e), ya que no había limitación funcional en este apartado.

Esto podía dar cierta ventaja competencial a las policías locales que quisiesen ejercer las funciones que sus consistorios deseasen, pero a la vez y mirando la vertiente legal, se creaba una inseguridad jurídica no aceptable en la actualidad, motivo por el cual se ha optado por limitar específicamente las funciones de la policía local reguladas en el artículo 53 de la LOFCS y en las respectivas normativas autonómicas.

En la siguiente tabla se puede ver la regulación competencial establecida para las policías locales en la LOFCS¹¹⁰:

Cuerpo policial	Funciones
Policías Locales	<p>Según la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones. 2) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. 3) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano. 4) Policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia. 5) Participar en las funciones de policía judicial. 6) 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. 7) 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. 8) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las comunidades autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. 9) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Tabla 2.8

¹¹⁰ **Artículo 53 de la LOFCS.** No obstante, el **artículo 11 de la Ley 16/1991**, de 10 de julio, de policías locales de Cataluña añadió tres apartados más a las funciones que asignaba genéricamente la Ley de fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Concretamente: **k)** Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno, **L)** Realizar actuaciones dirigidas a garantizar la seguridad vial en el Municipio, **m)** Cualquier otra función de Policía y de seguridad que, de acuerdo con la legislación vigente, les sea encomendada.

En lo referente a los vigilantes municipales, si se comparan las funciones que les otorgaba el Decreto de 1952 con las que actualmente les reconoce la LOFCS, se puede ver que son las mismas, ya que la primera norma les asignaba “misiones secundarias de vigilancia en relación con los servicios y dependencias municipales”, y la LOFCS les otorga competencias en “custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones”.

Para este último Cuerpo de vigilancia municipal, secundaria o auxiliar, según se pueda extraer de la lectura de sus competencias, no han sido reconocidas competencias propiamente policiales, pero aun y así, se les puede denominar Policías, teniendo un estatus diferenciados de otros Cuerpos de agentes que como posteriormente se verá, no son reconocidos como Policías, pero que sí realizan funciones pseudopoliciales de investigación, policía judicial entre otros.

Para encontrar una regulación más específica de los vigilantes municipales, se debe ir a las normativas autonómicas, ya que como cada una de las CCAA tiene competencia en la coordinación de las policías locales (y en su defecto de los vigilantes municipales y análogos), ahí se han establecido las correspondientes.

Por este motivo, la siguiente tabla únicamente hace referencia (a modo de ejemplo) a las competencias que tienen los vigilantes municipales en Cataluña¹¹¹:

Cuerpo policial	Funciones
Vigilantes municipales	Según la normativa de cada Comunidad Autónoma: 1) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales. 2) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el núcleo urbano, de acuerdo con las normas de circulación. 3) Velar por el cumplimiento de ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia. 4) Participar en las tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

Tabla 2.9

¹¹¹ A modo de ejemplo, según lo dispuesto en el **artículo 13 la Ley 16/1991**, de 10 de julio, de Policías Locales de Cataluña.

2.1.5 – Los otros Cuerpos públicos de seguridad

A la pregunta, ¿qué Cuerpos policiales conoce?, seguramente la mayoría de los ciudadanos respondería que la Guardia Civil, la Policía Nacional, las policías locales y/o las policías autonómicas (en su caso, según su lugar de residencia).

Ante esas respuestas, se podría afirmar que no todo el mundo tiene presente lo sobredimensionado que está el verdadero modelo policial, que aunque está tasado respecto de las administraciones que participan en él de forma descentralizada (el Estado las CCAA y los municipios), existe otro elenco mucho mayor de funcionarios que también trabajan dentro del ámbito de la seguridad pública y que aunque no estén regulados específicamente dentro de la LOFCS, quizá deberían estar, por también considerarse Cuerpos competentes en diferentes materias, también las ejercidas por los Cuerpos policiales regulados específicamente en la Legislación policial estatal.

Continuando con el objetivo planteado inicialmente para descubrir la realidad del modelo policial español, se ha de adentrar en las labores de los Cuerpos pseudopoliciales coadyuvantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debiéndolos estudiar a continuación de forma diferenciada, ya que disponen de normativa específica propia, para colaborar en la consecución de los objetivos del mantenimiento del orden y de la seguridad común de toda la ciudadanía.

Estos Cuerpos se podrían clasificar según las Administraciones públicas de las que dependen:

En la administración central:

El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), dependiendo directamente de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera de la Agencia Tributaria, bajo la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda.

La Policía Portuaria, dependiente de cada autoridad portuaria establecida.

En la administración autonómica:

Los Agentes Rurales, también denominados Medioambientales o Forestales, según la Comunidad Autónoma donde estén radicados.

En resumen dentro de las tres administraciones territoriales se pueden encontrar ocho diferentes tipos de Cuerpos con funciones policiales, cinco reconocidos por la LOFCS, por ser entes con funciones generales (relativamente extensas y reconocidas por la LOFCS), cada uno de ellos dentro de sus competencias, y tres más con una normativa específica y concreta que establecen sus funciones, que podrían reconocerse como *policiales*, aun sin estar contemplados estos Cuerpos funcionariales por la Ley 2/1986.

2.1.5.1 – La Policía Portuaria

Los Puertos del Estado han desarrollado a lo largo de su existencia múltiples funciones y tareas especializadas relacionadas con el tránsito marítimo de personas y mercancías, que con el paso de los años han necesitado de la colaboración y actuación de las fuerzas policiales para su control. Por ese motivo, la Guardia Civil ejerce en estos espacios funciones de resguardo fiscal y actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, así como la custodia de dichos puertos¹¹².

Pero además, con el paso del tiempo, y queriéndose adaptar los puertos a las necesidades de la ciudadanía, se han habilitado muchos de estos espacios al uso común del sus poblaciones para disfrutar de sus muelles, tinglados, paseos, zonas de atraque, entre otros.

De esta forma, los puertos españoles se han convertido cada vez más, no solo en zonas dedicadas al comercio marítimo, sino que se han convertido en un espacio verdaderamente vivo, vital y de mucha actividad terrestre, debiéndose aplicar y controlar en estas zonas de uso común, cada vez más, las normas de uso de estos espacios, y del comportamiento de las personas que lo disfrutan.

Para ello, la normativa estatal de puertos creó la llamada policía portuaria, como Cuerpo de **Policía Administrativa Especial**, con reconocimiento como agentes de la autoridad, pero que aun llamándose así, no están reconocidas en la LOFCS.

No obstante, las funciones de los agentes portuarios, o de la Autoridad portuaria, se desarrollan en virtud de los Reglamentos de cada puerto en cuestión.

A modo de ejemplo, se puede ver en el artículo 6º del Reglamento de servicios, policía y régimen del puerto de Tarragona¹¹³, la regulación que ampara al Cuerpo de agentes de esta Autoridad Portuaria, según la cual:

“La jefatura inmediata y directa de los servicios de Vigilancia y Policía en los muelles y zona de servicio del Puerto, será ejercida por el Director del Puerto, que podrá delegarla en el Ingeniero Jefe de la Sección de Planificación y Técnicas de Explotación que tendrá a sus órdenes al Comisario del Puerto, del que, a su vez, dependerá **el personal del Servicio de Celadores-Guardamuelles, investidos de la condición de Agentes de la Autoridad, con calidad de Guardas Jurados, con misión de prevenir, evitar y denunciar las infracciones que puedan cometerse sobre lo dispuesto en este Reglamento, mantener el orden debido, velar por que no sufran daño las obras, materiales o mercancías existentes en el Puerto, cumpliendo y haciendo cumplir las órdenes de servicio que les sean transmitidas por sus superiores, así como controlar los servicios prestados**”.

Las funciones de este Cuerpo de agentes están reconocidas en el artículo 296 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (que refunde la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante).

¹¹² Según el artículo 12.1.B.b) y d) de la LOFCS.

¹¹³ Aprobado por Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 14 de Mayo de 1976.

Este artículo se combina en correlación con la Ley de seguridad ciudadana, así que a partir de Julio de 2015 se aplica el artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo de protección de seguridad ciudadana¹¹⁴.

Cuerpo policial	Funciones ¹¹⁵
Policía Portuaria	<p>Según la regulación de cada reglamento del puerto en cuestión, pero siempre ajustándose a los mínimos de¹¹⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.

Tabla 2.10

¹¹⁴ Con la el anterior regulación de **artículo 4.1 de la ahora derogada Ley 1/1992**, de 21 de febrero, las funciones de la policía portuaria eran las siguientes: **1)** Intervenir en la medida necesaria para asegurar la consecución de asegurar la convivencia ciudadana, **2)** La erradicación de la violencia, **3)** La utilización pacífica de las vías y espacios públicos, y **4)** Prevenir la comisión de delitos y faltas.

¹¹⁵ Según el Organigrama, funciones y competencias del Cuerpo de Guardamuelles de Barcelona (1995), la funciones y responsabilidades de este Cuerpo son más extensas que las resumidas en la tabla 2.9, resumiéndose en: **a)** proteger a sus autoridades, **b)** policía administrativa, **c)** ordenar, señalizar y dirigir el tráfico, **d)** instruir atestados por accidentes de circulación, **e)** prestar auxilio en casos de accidente o catástrofe, **f)** participar en funciones de policía judicial, **g)** cooperar en resolución de conflictos, **h)** efectuar diligencias de prevención e **i)** vigilar los espacios públicos y colaborar con las FCS. Todo ello en base al artículo 37 de la Orden Ministerial de 23/07/1953 (estatuto reglamentario del Personal de las Juntas de Obra del Puertos), artículo 5 del Decreto de 11/09/1975 (sobre sanciones en materia portuaria), artículo 4 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero (de seguridad ciudadana), artículo 40.3.j de la L. 27/1992 (de puertos del Estado y de la Marina Mercante), de la Ley de costas [...].

¹¹⁶ La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de Seguridad Ciudadana (que deroga la anterior LO 1/1992) no hace referencia a las funciones de “policía especial”. Ahora se entiende que la policía portuaria podrá ampararse al nuevo artículo 7.4, que establece para el personal que realice funciones de policía administrativa (no “policía especial”), el especial deber de colaborar en la consecución de los fines previstos en el artículo 3.

2.1.5.2 – El Servicio de Vigilancia Aduanera

Se acaba de ver que en los puertos españoles existen, además de la Guardia Civil, los agentes de la autoridad portuaria, y aunque estos últimos ejercen funciones claramente relacionadas con las asignadas a los Cuerpos policiales, son funciones sin competencias en policía judicial.

Ahora bien, en los puertos españoles por ser lugares con aduanas, con la Guardia Civil y los agentes de la Autoridad Portuaria, coexisten los agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), que curiosamente, sin ser reconocidos legalmente como un Cuerpo policial (al no estar incluidos en la LOFCS), éstos tienen competencias policiales en materia de policía judicial y utilizan armas¹¹⁷.

El Servicio de Vigilancia Aduanera es un Cuerpo de funcionarios del Estado que, al no formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no dependen del Ministerio de Interior, sino que dependen del Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Además también son competentes para ejercer actividades de vigilancia y persecución transfronteriza en aplicación del Acuerdo de Schengen¹¹⁸, respecto al control del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, al tráfico de armas y explosivos y al transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos.

El Decreto 1002/1961, de 22 de junio (que regula la vigilancia marítima), faculta a las unidades pertenecientes al SVA para, a cualquier hora del día o de la noche, detener, registrar y aprehender a los buques españoles y extranjeros sospechosos de conducir contrabando (artículo 3), practicar detenciones y poner los detenidos y las mercancías incautadas a disposición de la Autoridad de Marina (hoy Autoridad judicial) (artículo 9), y hacer uso de armas tanto para la defensa propia como para la detención de las embarcaciones sospechosas (artículo 8.1).

Como refuerzo a sus funciones anteriormente enumeradas, y como reconocimiento explícito a su labor pseudopolicial, 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) reconoce al SVA como *servicios de seguridad competentes*¹¹⁹ (junto a las FCSE y los Cuerpos de Policía de las CCAA) para

¹¹⁷ El artículo 9º del Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera, establece que: “por el carácter de las misiones que le son propias y su condición de Agentes de la autoridad, estarán autorizados para el uso de armas, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1002/1971, de 22 de junio, que regula la vigilancia marítima, y por el Real Decreto 2179/1981, de 24 de julio, que aprobó el Reglamento de Armas”.

¹¹⁸ Regulado en el artículo 44 del Acuerdo de Adhesión de España, de 25 de junio de 1991, al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. Instrumento de ratificación de 23 de julio de 1993.

¹¹⁹ Artículo 3 de la Ley 31/2010, de 27 de julio: 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 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.

intercambiar con los servicios de seguridad competentes de los Estados miembros de la Unión Europea la información e inteligencia disponibles, ello para llevar a cabo:¹²⁰

- a) Operaciones de inteligencia criminal consistentes en la recogida, tratamiento y análisis de información por los servicios de seguridad competentes sobre delitos o actividades delictivas con carácter previo a la investigación criminal para establecer si se han cometido actos delictivos concretos o se pueden cometer en el futuro.
- b) Investigaciones criminales por los servicios de seguridad o las autoridades judiciales competentes encaminadas a adoptar las medidas necesarias para el establecimiento y descubrimiento de los hechos, los sospechosos y las circunstancias en relación con uno o varios actos delictivos concretos comprobados.

Pero aun ejerciendo el SVA todas estas funciones, las cuales se solapan con las competencias antes mencionadas de la Guardia Civil de resguardo fiscal y actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, así como la custodia de dichos puertos, reguladas en la LOFCS, sigue sin reconocerse a estos agentes como un verdadero Cuerpo policial.

Como que ante estas funciones sus miembros ejercen de Policía Judicial (sin ser propiamente unidades adscritas de un Cuerpo policial legalmente reconocido), se remitió una consulta a la Fiscalía General del Estado¹²¹ sobre si era admisible 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.

De esta forma, la Fiscalía General emitió respuesta a dicha consulta reconociendo que:

“en definitiva, el SVA, por sus propias disponibilidades materiales y mediales, su óptima infraestructura para la vigilancia marítima y su específica habilitación legal, está llamado a desempeñar un papel relevante en la investigación de redes organizadas que tengan por objeto la realización de cualquiera de los comportamientos criminales descritos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, así como en el esclarecimiento de los eventuales delitos conexos que en cada caso particular se detecten, sobre todo si se toma en consideración que la infracción de contrabando, cualquiera que sea su cuantía, se transforma indefectiblemente en delito cuando se realiza a través de una organización ilícitamente constituida para este fin”

Es por esto que reconoce las facultades de investigación de delitos conexos inherentes a los que tiene reconocido el SVA por la Ley 12/1995, de acuerdo con los criterios sentados en el artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), pues como añade la respuesta de la Fiscalía General del Estado:

“el mismo motivo de eficacia que determina la acumulación de objetos procesales justifica que la previa investigación se efectúe por un mismo órgano o servicio, y que no se fragmente de un modo artificioso según la tipificación formal que merezcan los diversos actos objeto de persecución”.

¹²⁰ **Disposición Adicional Primera de 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.

¹²¹ Consulta 2/1999, de 1 de febrero, sobre Servicio de Vigilancia Aduanera como Policía judicial.

En ese sentido, la Fiscalía General del Estado estableció que:

“El SVA constituye una Policía mixta, administrativa y judicial, que en el desempeño de esta segunda función opera como servicio especializado en la averiguación y represión del delito de contrabando y cuyos miembros, a todos los efectos, actúan como Agentes de la autoridad, auxiliares de Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal, sin dependencia o sujeción funcional a otros Cuerpos o Fuerzas de Seguridad, siéndoles de aplicación como Policía judicial lo dispuesto en el Título III del Libro 2 de la LECRIM, capítulo 5º del Título II de la LOFCS y en el Decreto 769/1987, de 19 de junio, con la debida adaptación a su régimen orgánico propio.”

En definitiva, las funciones que contempla este Cuerpo serán¹²²:

Cuerpo policial	Funciones
<p>Servicio Vigilancia Aduanera</p>	<p>1) El descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyos efectos, y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta, ejercerá las funciones que le son propias de vigilancia marítima¹²³, aérea y terrestre encaminada a dicho fin¹²⁴.</p> <p>2) 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 Agencia Tributaria (AEAT).</p> <p>3) La actuación en cuantas tareas de inspección, investigación y control le sean encomendadas por los Servicios de Inspección de Aduanas.</p> <p>4) La colaboración con los órganos competentes en la investigación y descubrimiento de las infracciones de control de cambios.</p> <p>5) Cualquier otro cometido que pudiera asignársele por el Ministro de Hacienda¹²⁵.</p>

Tabla 2.11

¹²² Según artículo 2 del Real Decreto Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, Sobre el servicio de vigilancia aduanera: Denominación y reestructuración.

¹²³ La vigilancia marítima se realizará en virtud de lo establecido en el Decreto 1002/1961, de 22 de junio, por el que se regula la vigilancia marítima del Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la represión del contrabando.

¹²⁴ La Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, establece que: las autoridades, los funcionarios y fuerzas a quienes está encomendada la persecución y el descubrimiento del contrabando continuarán desempeñando sus cometidos, con los derechos y facultades que, para la investigación, persecución y represión de estas conductas, han venido ostentando desde su creación. El Servicio de Vigilancia Aduanera, en la investigación, persecución 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 ellas.

¹²⁵ El artículo 56 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, reestructuró el SVA indicando a partir de esa fecha: “desarrollará las funciones que se le encomienden en el ámbito de la persecución, investigación y descubrimiento del fraude fiscal y de la economía sumergida”.

2.1.5.3 – Los Agentes Rurales

Los denominados agentes rurales, según las comunidades autónomas también se denominan agentes medioambientales, forestales o similares, ya que al no existir una normativa estatal que los regule, cada autonomía regula sus denominaciones, funciones y peculiaridades de forma independiente.

Por este mismo hecho, y por no tener que especificar todas las normas y funciones de este tipo de agentes de las diferentes CCAA, este apartado se centrará (a modo de ejemplo) en los Agentes Rurales catalanes, al tener éstos una normativa bastante extensa, pudiendo entender mejor la justificación planteada a continuación.

El artículo 3.2 de la Ley 17/2003, de 4 de julio, del Cuerpo de Agentes Rurales de Cataluña, configura a esta unidad como un Cuerpo de vigilancia y control, de protección y prevención integrales del medio ambiente y de Policía Administrativa Especial. En sí, los define como un Cuerpo con funciones de vigilancia, inspección y colaboración en la gestión medioambiental, vigilancia e inspección ante la administración, y colaboración ante los Cuerpos de seguridad¹²⁶.

Según la Disposición Adicional (DA) 4ª de dicha Ley (relativa al uso de armas), cuando estos funcionarios cumplan funciones que lo requieran, pueden llevar el arma que se determine reglamentariamente. Si a esto se le suma, que la Ley autonómica también le asigna al Cuerpo de Agentes Rurales de Cataluña la condición de agentes de la autoridad¹²⁷, se podría decir que cumplen los mismos requisitos que los agentes policiales para poder serlos, ya que además son funcionarios de la administración. Ahora faltaría saber si realizan las mismas funciones.

Sus funciones se rigen en aplicación de la legislación sobre medio ambiente, y en el marco de las atribuciones del Departamento de Agricultura, ganadería, pesca, alimentación y medio natural de Cataluña, que se regulan en el artículo 5.1 de la Ley 17/2003, concretamente:

- a) Los espacios naturales protegidos, tanto terrestres como marítimos; las reservas de caza y pesca y cualquier otro espacio natural con medidas de preservación de la flora y la fauna protegidas, así como la lucha contra las prácticas furtivas.
- b) Los trabajos de prevención, vigilancia, detección e investigación de incendios forestales.
- c) El patrimonio forestal, los montes declarados de utilidad pública, los caminos ganaderos y la flora y la fauna silvestres.
- d) Los recursos forestales, cinegéticos, piscícolas y marinos protegidos.
- e) La protección de los animales.
- f) Las actividades extractivas, los impactos ambientales y el acceso al medio natural.

¹²⁶ **Artículo 4.2 de la Ley 17/2003, d 4 de julio:** El Cuerpo de Agentes Rurales ha de colaborar con los Cuerpos y fuerzas de seguridad que tengan encomendadas las funciones de policía ordinaria e integral en el territorio en el cual tengan competencias, de conformidad con lo establecido por la legislación vigente.

¹²⁷ **Artículo 3.4 de la Ley 17/2003, d 4 de julio:** Los miembros del Cuerpo de Agentes Rurales tienen la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y a los efectos establecidos legalmente.

g) Cualquier otra actividad que se les pueda encomendar reglamentariamente en el ámbito del seguimiento y el cumplimiento de la legislación sobre medio ambiente.

No obstante, del visionado de la normativa del resto de comunidades autónomas que disponen de Cuerpos rurales o forestales de vigilancia, se deducen de forma genérica las siguientes competencias de control ambiental:

Cuerpo policial	Funciones
Agentes rurales	Según la normativa de cada Comunidad Autónoma, la realización de las siguientes funciones de policía administrativa, con relación a la protección del medio ambiente: 1) Vigilancia 2) Inspección 3) Colaboración en la gestión 4) Investigación 5) Información y asesoramiento a los ciudadanos

Tabla 2.12

2.2 – Las diferentes competencias policiales y su convergencia

Con el modelo actual de cuerpos reconocidos legalmente por la LOFCS, más los cuerpos de Policía Administrativa Especial, se han generado múltiples duplicidades funcionales en los diferentes territorios, sobre todo en lo referente a las funciones de seguridad ciudadana, pero sin dejar de lado otras competencias que se solapan en las diferentes normativas que las regulan, como la policía administrativa, el tráfico, la de investigación, la medioambiental, o la de policía judicial entre muchas otras¹²⁸.

Esta problemática necesita ser solucionada, bien reduciendo las competencias de algunos de los que las tengan duplicadas, bien limitando el ámbito territorial de ciertos Cuerpos de los existentes, bien disolviendo alguno de los mencionados elementos de seguridad pública, ya que el hecho de seguir manteniendo todos y cada uno de ellos conlleva una mala gestión pública de los recursos, la duplicidad de órganos de dirección, una inevitable descoordinación de sus actuaciones, y sobretodo, una confusión ante la ciudadanía y los órganos judiciales respecto de quién es el competente en las materias, llevando inexorablemente los conflictos derivados de estas dudas ante los tribunales, cuando si se modificase la legislación estatal para aunar los esfuerzos realizados por los diferentes entes de seguridad pública, se racionalizarían los medios y recursos para ser más eficientes y eficaces en su cometido.

Posteriormente, en el Capítulo VI del trabajo, se analizarán todos estos aspectos para dar una solución, lo más óptima posible en el ámbito de la reorganización policial de los efectivos existentes.

Para ver de otra forma este solapamiento y para un mayor entendimiento, se ha confeccionado la siguiente tabla 2.13, donde se diferencian por funciones y lugares de trabajo, de los diferentes Cuerpos de los enunciados en este trabajo.

¹²⁸ Además de estar reguladas las funciones de los diferentes Cuerpos de policía en la L.O 2/1986, para ver la complejidad existente sobre quién, por ejemplo, puede hacer de policía Judicial, encontramos otro tipo de reparto competencial en **el artículo 283 de la LECrim**. En este artículo se reconocen a los diferentes miembros o colectivos que serán considerados como Policía judicial en funciones de auxilio de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio Fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes. Concretamente a: **1º** Las Autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales. **2º** Los empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación. **3º** Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de barrio. **4º** Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquiera otra fuerza destinada a la persecución de malhechores. **5º** Los Serenos, Celadores y cualesquiera otros Agentes municipales de policía urbana o rural. **6º** Los Guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración. **7º** Los funcionarios del Cuerpo Especial de Prisiones. **8º** Los Agentes judiciales y los subalternos de los Tribunales y Juzgados, y **9º** El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes.

Tabla comparativa de competencias de los diferentes Cuerpos policiales y pseudopoliciales¹²⁹

Competencias o funciones	Seguridad ciudadana	Relativas al tráfico	Investigación de delitos	Policía judicial	Policía admva.	Vigilancia y custodia de edificios públicos	Orden público
Núcleos urbanos (sin policía autonómica)	1,2,3,5	3,5	1,2,3**	1,2	1,3,5	1,2,3,4,5	1,2,3*
Núcleos urbanos (con policía autonómica)	3,4,5	3,5	3**4	4	3,4,5	1,2,3,4,5	1*,2*4
Zonas rurales (según las CCAA)	2,3,4,6*	2,3,4,6	2,3**,4,6	1,2,4,6	3,4,6	2,3,4,6	2,3*,4
Vías interurbanas (según las CCAA)	1,2,3,4	2,4	2,4	2,4			1,2,4
Puertos (según las CCAA)	2,3*,4*,5	5	1,2,4, 5*	1,2,4	2,5	1,2,5	1,2, 3*,4
Aeropuertos (según las CCAA)	1,2,3*,4	3,4*	1,2,4	1,2,4	1,3,4	1,2,4	1,2,3*,4
Puestos fronterizos	1,2		1,2,7	1,2,7		1,2	1,2
Zona marítima			2,7	2,7			

Tabla 2.13

- 1- CNP,
- 2- GC,
- 3- Policía Local (o vigilantes municipales),
- 4- Policía autonómica,
- 5- Policía portuaria,
- 6- Agentes rurales,
- 7- S.V Aduanera

* Cuando sean requeridos para ello, en colaboración del Cuerpo competente,
 ** Si han suscrito convenio

¹²⁹ Tabla donde se representan las diferentes y coincidentes competencias que ejercen los diferentes Cuerpos con funciones policiales, en los diferentes territorios.

2.3 – Los modelos policiales en las comunidades autónomas

Los cinco elementos que se enumeraban anteriormente como necesarios para diseñar un modelo policial, son vitales para valorar un cambio sustancial en el actual modelo policial, pero como se decía, no todos estos ítems son igual de importantes a la hora de tomar decisiones en este ámbito. Para el doctorando, las más importantes son: la configuración del Estado y la adecuada distribución, coordinación y eficacia de los servicios policiales.

La configuración del Estado español se determina como un modelo de “Estado de las Autonomías”. Estas autonomías disponen, por mandato constitucional¹³⁰, de las competencias necesarias en materia de seguridad pública para poder configurar un Cuerpo de seguridad propio.

De esta forma, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estableció en su artículo 37 las diferentes formas de establecimiento policial para estas autonomías, regulándose lo siguiente:

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 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 de la Constitución, de conformidad con los artículos 39¹³¹ y 47¹³² 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 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Aunque la LOFCS haya enumerado en su artículo segundo qué Cuerpos deben ser considerados como Fuerzas de Seguridad (propriadamente dichos), no especificaba dónde iban a operar cada uno de ellos, entendiéndose que cada uno sería competente dentro de su delimitación territorial.

Pero si se observa con detenimiento los párrafos del artículo 37 CE, se podrá ver que existe la posibilidad que en un territorio autonómico funcionen las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad según determine el legislativo de cada territorio, sin necesidad de que por ejemplo los Cuerpos estatales operen en todas las comunidades autónomas, o incluso de que puedan existir algunos territorios sin policías locales, como ya se apuntó con anterioridad.

¹³⁰ En virtud del artículo 148.1.22^a CE, 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.

¹³¹ **Artículo 39 CE**, relativo a las funciones de coordinación de las policías locales.

¹³² **Artículo 47 CE** - 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 [...].

Esto hace que aunque la LOFCS haya determinado un modelo policial descentralizado, cada Comunidad Autónoma pueda tener en sí, un modelo policial particular dentro de sus territorios, aunque sin salirse de los límites legales que la LOFCS establece. Por ello se pueden encontrar ejemplos de estos modelos policiales particulares según la Comunidad Autónoma con policía propia donde uno se encuentre¹³³.

En Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias, se podrá observar prestando sus competencias únicamente: a las policías locales y a los agentes autonómicos (en funciones de seguridad ciudadana), pero no a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ya que estos últimos solo conservan competencias residuales (del total de las asignadas por la legislación estatal)¹³⁴.

De esta forma, los entes policiales de ámbito nacional¹³⁵, en el ejercicio de las competencias exclusivas que ejercen en los territorios con policía autonómica, podrán seguir trabajando (aunque de forma residual), ya sea de forma independiente dentro de sus competencias (como podría ser la investigación de la delincuencia organizada), o de forma conjunta con el resto de Cuerpos establecidos en el territorio, normalmente en actuaciones que requieren una labor policial integral.

Por eso lo normal es ver a los Cuerpos catalanes, navarros, vascos o canarios ejerciendo en la vía pública las competencias propias de seguridad ciudadana. En cambio se verá, en lugares concretos e independientes, como en las oficinas del DNI, en los aeropuertos o puertos, en el departamento de intervención de armas, en las delegaciones del gobierno, y así en un largo etcétera de lugares de titularidad estatal, al Cuerpo Nacional de Policía, por ejemplo en funciones de extranjería, o a la Guardia Civil en funciones fiscales, entre otras varias¹³⁶.

¹³³ A día de hoy, únicamente se encontrarían policías autonómicas en el País Vasco (*Ertzaintza*), Navarra (Policía Foral), Catalunya (*Mossos d'Esquadra*) e islas Canarias (Cuerpo General de la Policía Canaria).

¹³⁴ Con base en los convenios de cesión de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que a día de hoy han querido crear Cuerpos policiales propios.

¹³⁵ Con dependencia del Ministerio de Interior. Según el artículo 10 de la LOFCS, corresponde al Ministro del Interior la Administración General de la Seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como la responsabilidad de las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en Tratados y Acuerdos Internacionales.

Bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, dicho mando será ejercido en los términos establecidos en esta Ley por el Director de la Seguridad del Estado, del que dependen directamente las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía, a través de las cuales coordinará la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

En cada provincia, el Gobernador Civil ejercerá el mando directo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con sujeción a las directrices de los órganos mencionados en los apartados anteriores, sin perjuicio de la dependencia funcional de las unidades de Policía Judicial, respecto de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente.

¹³⁶ A modo de ejemplo, en la inspección de una actividad comercial, la policía autonómica puede encargarse de la seguridad ciudadana y la investigación. La policía local de la inspección administrativa, y el CNP del control de extranjería de los trabajadores y clientes, hasta incluso la Guardia Civil de la materia fiscal de sus productos.

En cambio, si se compara a las CCAA de Galicia, Valencia, Andalucía, Aragón y Asturias, se podrá observar una fórmula intermedia de colaboración interadministrativa entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma¹³⁷.

Este es el modelo policial autonómico contemplado en el artículo 47 de la LOFCS, siendo que un número determinado de agentes del Cuerpo Nacional de Policía están adscritos a estas Comunidades para ejercer ciertas funciones policiales, que ejecutaría un Cuerpo policial propio, si lo tuviese constituido esa Comunidad Autónoma.

No obstante, al no existir en estas CCAA Cuerpo autonómico propio, siguen coexistiendo y ejerciendo el total de sus competencias los dos Cuerpos estatales de policía, pero en coordinación con las policías locales y con los agentes adscritos a ese territorio, que realizarán funciones pactadas y concretas al servicio de esta administración, siendo un modelo diferenciado de los del País Vasco, Navarra, Cataluña y Canarias, donde por existir Cuerpos autonómicos propios, ya no coexisten éstos con los Cuerpos estatales en la mayoría de sus funciones, tal como seguridad ciudadana, tráfico, policía administrativa, orden público, etc.

En el resto de las CCAA sin Cuerpos de seguridad propios, la seguridad ciudadana corresponderá esencialmente a las policías locales, a la GC, o al CNP (según el paraje a controlar). Dicho de otra forma, las policías locales prestarán sus servicios exclusivamente en el municipio donde fueron creadas, dependiendo por y para esa administración local exclusivamente, y respecto de los dos Cuerpos estatales, se observará al CNP en ciertos núcleos urbanos (determinados según su número de habitantes), y en el resto de poblaciones y núcleos o zonas rurales, se verá patrullar, desplegando sus competencias, al Cuerpo policial de la Guardia Civil¹³⁸.

Hasta ahora se ha hablado de los modelos policiales autonómicos centrados en la seguridad ciudadana, es decir, según la relación que tengan las autonomías con los agentes del CNP, pero no se pueden olvidar las peculiaridades de estos modelos si se vinculan con los convenios que se establecieron con la Guardia Civil, en este caso centrándonos en las competencias policiales relacionadas con el Tráfico.

En las vías del núcleo urbano son competentes las policías locales (excepto si son travesías y el Estado no ha cedido su competencia a esos Cuerpos locales), pero en las carreteras interurbanas trabajan los diferentes Cuerpos policiales (según el convenio firmado) en virtud del despliegue de competencias pactado entre administraciones que normalmente establecerá a la Guardia Civil en las vías urbanas y travesías¹³⁹.

¹³⁷ Según el **artículo 3 del R.D 221/1991, de 22 de febrero**, las Unidades policiales adscritas tendrán dependencia orgánica del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Policía, y dependencia funcional de las autoridades competentes de la correspondiente Comunidad Autónoma, asumiendo su mando, dirección, coordinación y control la Jefatura de cada Unidad.

¹³⁸ Según el **artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** 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. La Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y en su mar territorial.

¹³⁹ Se dice normalmente, porque en los casos de CCAA con policías autonómicas no sucede así. En esas situaciones y donde la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil ya no ejercen competencias, hubo una cesión de las mismas sobre esas vías y travesías a los Cuerpos autonómicos, aun siendo la mayoría de ellas de titularidad estatal.

Si se habla de un accidente de tráfico, un corte de vía o la asistencia a una carrera ciclista, nos atendería, o la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, o las Unidades especializadas en esa materia de los Cuerpos policiales de las comunidades autónomas que disponen de ellas.

En cambio si lo que lo que se observa i encuentra en esas vías de circulación son controles de seguridad ciudadana, actuaciones en materia de incendios, investigación de hechos ilícitos, u otras actividades diferentes a la relativas al tráfico de vehículos, se verá actuar al resto de Cuerpos competentes en seguridad ciudadana, éstos quizá diferentes de los competentes de vía de tráfico rodado donde se encuentren.

Eso sí, ya sea un Cuerpo autonómico, uno adscrito a esa Comunidad, o un Cuerpo policial que dependa funcionalmente de la Administración Central, muchas veces estarán trabajando al unísono con los Cuerpos de la policía local, ya que innegablemente la totalidad del municipio pertenece siempre a las corporaciones locales, y de esta forma, también son de su competencia las actuaciones en él (excepto pequeñas limitaciones competenciales que cedan funciones a estos Cuerpos). Pero no quiere decirse que presten sus servicios siempre de forma conjunta (por no existir en todos los municipios Cuerpos de policía local), ya que como el requisito generalizado que contemplan las diferentes normativas que regulan estas policías municipales exigen normalmente que sea un municipio con más de 5000 habitantes empadronados, no todos los ayuntamientos disponen de ellas.

Pero hay excepciones particulares que permiten la creación de Cuerpos policiales con funciones similares a los vistos hasta ahora pero con limitaciones en sus funciones, incluso en los municipios donde no se llegue a esa cantidad de habitantes inscritos en el padrón. Me refiero a los denominados Cuerpos de policías auxiliares, llamados también vigilantes municipales¹⁴⁰, como se ha visto antes con funciones más limitadas que los propios policías locales, pero siendo considerados dentro de sus competencias, también como miembros policiales.

Prosiguiendo con la idea de saber cuánto puede costar la seguridad ciudadana, sería necesario saber cuántos agentes de policía de los regulados por la LOFCS se encargan velar dentro del territorio español por nuestra seguridad. En el año 2010 habían aproximadamente 241.267 agentes de policía¹⁴¹ trabajando conjuntamente en los diferentes escenarios imaginables que requieren presencia policial (mas como se ha dicho anteriormente, otro cierto número de agentes con funciones policiales que colaboran o ejercen funciones propias de policía, pero que se rigen paralelamente por una normativa propia, estatal y autonómica).

Estas cifras se facilitan siempre en forma de estadística (en tantos por mil)¹⁴² pero estos datos podrían no considerarse lo suficientemente fiables por la no inclusión en estos

¹⁴⁰ El **artículo 51.2 de la LOFCS**, establece 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.

¹⁴¹ Según información facilitada a fecha 09/09/2013 por la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). <<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_plce&lang=en>> [consulta realizada el 30/05/2014].

¹⁴² Siendo esta ratio la proporción estadística usada internacionalmente para medir el número de policías que se tiene en un lugar determinado, facilitados normalmente por las administraciones.

datos (normalmente) de todos los Cuerpos regulados en la LOFCS que trabajan en el territorio. Es decir, a veces no se incluyen a las policías locales o a las autonómicas, o al contrario (según la administración que facilita los datos) por no ser cifras que controlen necesariamente unas administraciones respecto de las otras.

La mejor forma de proporcionar datos relativamente fiables, en forma de ratios policiales, es la confección de estudios municipales, ya que estos entes locales son comparables entre todos ellos, por ser las particiones territoriales mínimas que se puedan dar. Dicho de otra forma, como se supone que un Ayuntamiento sabrá cuántos agentes hay destinados en su demarcación (gracias a las Juntas Locales de Seguridad – JLS- por tener la información de primera mano de todos los Cuerpos actuantes en su territorio), solo cabrá después sumar las cifras de los municipios que se deseen para obtener ratios de diferentes extensiones territoriales (comarcas, provincias, etc).

Se ha de tener presente que las ratios de presencia policial no son normalmente totales, es decir, que aun haciendo ratios policiales municipales, estas estadísticas no se dividen según el número de personas que viven en núcleos urbanos (la gran mayoría de la población) o en zonas rurales o núcleos diseminados (una pequeña parte de ella), porque aunque todos viven dentro del mismo municipio, según el lugar que se trate, pueden prestar sus servicios por ejemplo, otros agentes policiales, como los agentes rurales.

Vista la problemática descrita en el panorama policial español, tanto en lo referente a existencia de multitud de Cuerpos policiales en un mismo territorio, tanto a el ejercicio de funciones de forma paralela de estos Cuerpos coincidentes (ya sea en forma conjunta o en forma de colaboración), tanto en lo referente al número de agentes que se pueden encontrar ejerciendo sus labores, la investigación se ha de centrar en dilucidar de forma concreta otras preguntas planteadas al principio de esta parte del estudio.

Por eso se ha de intentar responder al final de este estudio, a la complicada pregunta de si es necesario mantener a los Cuerpos de policía local tal y como se conocen hoy en día, o si por el contrario, deberían reordenarse para adaptarse a las nuevas demanda de la sociedad actual.

Como es difícil, por no decir imposible, hacer un estudio pormenorizado de la realidad de las policías locales en España, se ha hecho necesario centrarse en una región representativa en relación con el resto de las existentes en España (en este caso la provincia de Tarragona), para así obtener un resultado real, estadístico, y lo más representativo posible de las policías locales españolas.

Obviamente, existirán con el resto de las policías locales diferencias no estudiadas, pero en general se podrán considerar los resultados como válidos, por encontrarse en este estudio estadístico, a Cuerpos locales de seguridad con un amplio abanico de peculiaridades diferenciables entre ellos (tanto en número de agentes, como en número de población) dotando de esta manera al trabajo de una información lo más variada posible para considerarse plenamente representativa.

En este caso, **se ha elegido el estudio de la viabilidad de la existencia de las Policías Locales de la Provincia de Tarragona**, no solo por la proximidad a la Universidad y al doctorando para la realización del trabajo, sino por la representatividad de los Cuerpos municipales estudiados, por considerarse éstos lo suficientemente dispares en efectivos

personales y en funciones ejercidas como para ser óptimos para este objeto, tal y como se explicará con detalle en el apartado dedicado a las encuestas o entrevistas.

Antes de continuar con la siguiente parte del trabajo, se debería ver qué competencias asigna la normativa a los diferentes Cuerpos policiales, tanto los reconocidos por la LOFCS, como del resto de los relacionados anteriormente.

De estas tablas se podrá extraer la conclusión de que muchas competencias están duplicadas, debiéndonos plantear al final del trabajo tras estas evidencias, si la fórmula de repartimiento de funciones es correcta o no.

III - LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LA POLICÍA LOCAL, Y SUS FÓRMULAS ALTERNATIVAS

3.1 – La evolución legislativa estatal

Antes de la aprobación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el año 1986, la única regulación existente era de, y para los Cuerpos policiales, la cual estaba amparada por conceptos y normas pre-constitucionales¹⁴³, con una amplia dispersión legislativa, sobre todo para las policías locales.

No se podía pensar ni mucho menos en Cuerpos de policía local trabajando de forma conjunta y coordinada, como se está haciendo y se está regulando actualmente, ya que como se ha explicado anteriormente, los Cuerpos locales aplicaban normas procedentes del régimen franquista¹⁴⁴ y de la etapa pre-constitucional que les permitían ejercer, bajo ciertas regulaciones básicas, sus funciones y competencias habituales, pero sin contemplar a los Cuerpos locales en ningún modelo policial definido.

Con la falta de una regulación general de ámbito estatal (ante la cual las policías locales no se obligaban a prestar sus servicios de la misma forma), tanto en funciones como en competencias, se generaban múltiples fórmulas de prestación de servicios policiales *alegales*, aplicando otras fórmulas competenciales que en sí no estaban reguladas, pero tampoco prohibidas.

Por ejemplo, los ayuntamientos con Cuerpos municipales podían permitirse firmar convenios de colaboración con otros municipios para solucionar problemas puntuales relacionados con las carencias de agentes de la autoridad, o incluso para paliar la ausencia total de estos Cuerpos, sobretodo en municipios de normalmente escasa población¹⁴⁵.

Estas prácticas se repetían a lo largo de la geografía española, dado que como se ha dicho anteriormente, la falta de una legislación básica permitía realizar servicios similares a los expuestos, sumándose a este problema el hecho de que antes del año

¹⁴³ Entre ellos encontramos el **R.D 823/1976, de 23 de abril**, por el que se regulan el régimen, y funciones de la Policía Municipal en materia de orden público. También el Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, **R.D. 3046/77, de 6 de octubre**. En este último se contemplaba la última legislación de la etapa pre-constitucional sobre policías locales. El artículo 98.1 recogía que la policía municipal tendría a su cargo, como competencias atribuidas, la ejecución, de acuerdo con la legislación general, de las medidas de policía emanadas de las autoridades competentes y, en especial, la vigilancia y ordenación del tráfico, la cooperación a la representación corporativa y otras análogas que se le atribuyan, además del auxilio al orden público en general y, en su caso, la de policía judicial con arreglo a las leyes.

¹⁴⁴ Como por ejemplo el Reglamento de Funcionarios de la administración local de 30 de mayo de 1952.

¹⁴⁵ Entrevistados por el doctorando en el transcurso de este estudio, un grupo de los más veteranos agentes de la Guardia Urbana de Reus (Tarragona), estos recuerdan que en los años ochenta, durante las épocas estivales, se asignaban diversos binomios policiales para cubrir las fiestas municipales de otros municipios. Podría ser el caso de la población de *les Borges del Camp* (relativamente cercana, a solo diez kilómetros del municipio de Reus), como en otras poblaciones bastante más alejadas de Reus, como el municipio de *Prades* (donde se celebra la famosa y multitudinaria *fiesta del cava*), siendo habitual para estos servicios la cesión de varios agentes durante los días en que transcurrían sus festividades. Lo más curioso es que el municipio de Prades no es limítrofe ni cercano a Reus, ya que está situado en una prominente sierra de la provincia de Tarragona, y que para llegar a él se ha de recorrer una distancia aproximada de 45 kilómetros entre sinuosas curvas, durante casi una hora de viaje.

1986 las diferentes Comunidades españolas no tenían la suficiente autonomía como para redactar las normas que homologasen sus funciones con base en una regulación común. Ahora bien, qué era mejor ¿dejar hacer lo que los municipios creían conveniente respecto a la cesión temporal de agentes (in la firma de ningún tipo de convenio homologado), o disponer de una legislación policial básica como la LOFCS que pudiese autorizar, o no, esa posibilidad? Presumiblemente lo segundo, ya que aunque una norma no sea todo lo eficaz posible o deseable, al menos se tiene una norma en la que basarse y ampararse.

Si diversos ayuntamientos carecían de servicio de recogida de basuras, o de transporte municipal, simplemente se asocian dentro de una mancomunidad de servicios, comparten gastos, elementos materiales y personales, y problemática solucionada. Pero si varios ayuntamientos carecían de policía local o querían reforzar las existentes y las necesidades sociales o económicas recomendaban formar un Cuerpo mancomunado o asociado, la inicial Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no contemplaba esta posibilidad, y por mucho que los ayuntamientos o las comunidades autónomas intentasen durante años mancomunar o asociar los servicios policiales, no se encuentra esta posibilidad legal en la normativa estatal existente, por este motivo algunas CCAA las regularon de muto propio en sus normativas bajo su interpretación del artículo 53.1 de la LOFCS¹⁴⁶.

Ejemplos prácticos de intentos de asociación o mancomunación, se han dado en diversos sitios de España, como por ejemplo en la Mancomunidad de l'Horta Sud de Valencia¹⁴⁷ que había establecido el objetivo de llegar a acuerdos para optimizar recursos humanos y materiales de las policías locales de la comarca para así rentabilizar los servicios ante la actual situación económica de la mayoría de los consistorios, esto aunando esfuerzos y facilitando la coordinación de los 20 municipios integrantes.

Siguiendo ese ejemplo en la misma Comunidad Autónoma, la Mancomunidad de la Ribera Alta publicó la intención de estudiar crear una policía comarcal¹⁴⁸.

También en la comunidad autónoma de Andalucía, la Comarca Nororiental se declaraba pionera en esa región al mancomunar los servicios de la policía local de los siete municipios de la comarca en prestar este tipo de servicios¹⁴⁹.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ La Mancomunidad está integrada por los Municipios de Alaquàs, Albal, Alcàsser, Aldaia, Alfafar, Benetusser, Beniparrell, Catarroja, Lloc Nou de la Corona, Manises, Massanassa, Mislata, Paiporta, Picanya, Picassent, Quart de Poblet, Sedavi, Silla, Torrent y Xirivella. Noticia de 8/10/2010. <<<http://www.mancohortasud.es>>> [consulta realizada el 01/07/2012].

¹⁴⁸ La Mancomunidad está integrada por los Municipios de Alberic, Alcàntera de Xúquer, l'Alcúdia, Alfarp, Algemesí, Alginet, Alzira, Antella, Beneixida, Benifaió, Benimodo, Benimuslem, Carcaixent, Càrcer, Carlet, Catadau, Cotes, l'Ènova, Gavarda, Guadassuar, Llombai, Manuel, Massalavés, Montserrat, Montroy, la Pobla Llarga, Rafelguaraf, Real, Sant Joanet, Sellent, Senyera, Sumacàrcer, Tous, Turís i Villanueva de Castellón. Noticia de fecha 14/10/2011. <<<http://www.sellent.wordpress.com>>> [consulta realizada el 01/07/2012].

Se buscaba con la firma de este convenio (en colaboración con la Consejería de Gobernación) ofrecer mayor seguridad ciudadana a los vecinos de la zona, ya que no solo se aplicará (según dice la noticia) en días de ferias, (donde muchos pueblos tienen problemas a las horas de regulación del tráfico y seguridad), sino durante los fines de semana.

Ejemplos similares se han dado en muchas otras comunidades autónomas, como en Madrid, donde los municipios de Brunete, Sevilla la Nueva, Villamantilla y Quijorna se plantearon compartir la policía local en la línea de optimizar recursos y mejorar la eficiencia de los servicios públicos de estas localidades, todo ello con el fin de no incrementar los funcionarios policiales para obtener un buen servicio pero con un coste menor.

Esta propuesta fue razonada porque la policía local no podía operar fuera de sus respectivos términos municipales (excepto en ocasiones muy concretas reguladas en el artículo 53.1) ya que hasta esa fecha lo hacían en fiestas patronales por su cuenta y riesgo. En definitiva, lo que se quería lograr era compartir el servicio de policía local de una manera continuada con turnos compartidos¹⁵⁰.

Así mismo tres municipios limítrofes catalanes, *Sant Fruitós de Bages*, *Sallent* y *Santpedor* (de la comarca del *Bages*, provincia de Barcelona) anunciaron en el año 2012¹⁵¹ que compartirían recursos de sus policías locales efectuando compras conjuntas de material y se cederían vehículos y radares para ahorrar dinero. Según sus razonamientos, no tiene sentido que una policía local compre un radar móvil si la población vecina ya tiene uno, o tampoco hacer encargos diferentes de ropa policial cuando el hacer una conjunta resultaría más económica.

Respecto al porqué los tribunales no permitían su autorización (como se estudiará a continuación), esto se daba por la falta de reconocimiento expreso (de estas fórmulas dentro del articulado de la ley 2/1986. No es lo mismo regular de forma negativa, contemplando el legislador la imposibilidad explícita a hacer algo, que positivar en una norma ciertos aspectos que hace deducir que otras no se pueden hacer por defecto al no estar reguladas.

Precisamente esto último era lo que regulaba al anteriormente mencionado artículo 51.3 LOFCS. Según este artículo, la autorización de actuar fuera de los límites municipales, permite sólo ejercer las funciones policiales ante situaciones de “emergencia” o para la protección de sus autoridades locales.

No obstante, el artículo 51.1 de la LOFCS regula que:

“Los municipios podrán crear Cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica”.

¹⁴⁹ La comarca está integrada por los municipios de Archidona, Cuevas Bajas, Cuevas de San Marcos, Villanueva de Algaidas, Villanueva del Rosario, Villanueva de Tapia y Villanueva del Trabuco. Noticia de fecha 28/09/2007. <<<http://www.diariosur.es>>> [consulta realizada el 02/07/2012].

¹⁵⁰ Noticia de fecha 19/10/2011. <<<http://www.policia-local.wordpress.com>>> [consulta realizada el 02/07/2012].

¹⁵¹ Noticia de fecha 24/01/2012. <<<http://www.regio7.cat>>> [consulta realizada el 02/07/2012].

Con base en este primer punto del artículo, algunas de las normativas reguladoras o de coordinación de las policías locales de las diferentes administraciones autonómicas contemplaban la posibilidad de establecer Cuerpos policiales mancomunados, basándose por lo general, en que si la Ley de Bases de Régimen Local permitía la mancomunidad de servicios básicos, debían sus normativas aplicar analógicamente esta figura a los servicios policiales.

Antes de la modificación de la LOFCS (en el año 2007), algunas comunidades autónomas buscaron la fórmula de cómo enlazar la creación de posibles policías locales de forma mancomunada o incluso asociada, ello para saltarse la prohibición de actuar fuera de su municipio (excepto los supuestos autorizados por el artículo 53.1), aplicando diferentes fórmulas para regular estos supuestos.

Pero las funciones estatales de control de la normativa que pudiese considerarse no ajustada a Derecho, llevó al Gobierno Central a denunciar por medio de la Abogacía General del Estado ante el Tribunal Constitucional, en la mayoría de los supuestos, las diferentes normativas autonómicas que intentaban eso propósito legislativo.

Todo y eso, después de muchas sentencias y años de litigios, el legislador valoró las dificultades detectadas por los pequeños municipios para poder crear o mantener sus propios Cuerpos municipales de seguridad, aceptando como lo más óptimo, autorizar de una forma clara (aunque limitada en ciertos aspectos), la asociación de servicios policiales como fórmula alternativa de funcionamiento de las policías locales.

Por último se verá por qué y cómo fundamentaban los diferentes Tribunales la resolución de sus sentencias, observándose en algunas de ellas, cómo se abren brechas legales para formar ciertos entes territoriales, Cuerpos policiales de autonomía local, paralelos y/o alternativos a los ya existentes.

3.1.1 - La evolución normativa autonómica y sus recursos

Se estudiará ahora por qué las diferentes comunidades autónomas en la mayoría de los casos, y algún ayuntamiento en otros menos, justificaban estas regulaciones o intentos de crear policías “mancomunadas”, así como en qué se basaba la Abogacía General del Estado para recurrir las normas autonómicas.

Como se ha dicho antes, en el periodo pre-constitucional todas las policías locales se regían por una normativa estatal básica que las regulaba, la cual señalaba claramente que la policía local estaba sujeta a la autoridad y dependencia directa del alcalde, a quien correspondía nombrar a los funcionarios que la integrasen.

Por lo que respecta a las funciones que se les asignaba, correspondía a la policía municipal la ejecución de acuerdo con la legislación general de las medidas de policía emanadas de las autoridades competentes: especialmente la vigilancia y la ordenación del tráfico, la cooperación en la corporación y otras funciones análogas, correspondiéndole asimismo el auxilio al orden público en general y, en su caso, la función de policía judicial de acuerdo con las leyes¹⁵².

Esta regulación era claramente insuficiente, por eso no fue hasta después de la promulgación de la Constitución, cuando en el **año 1984** dos comunidades autónomas decidieron regular su sistema policial con base en sus Estatutos de Autonomía, adelantándose incluso a la aprobación de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con estas normas se intentaba favorecer en un mayor grado la profesionalización y la eficacia de los Cuerpos de policía local, obteniendo como resultado una progresiva unificación en los criterios y formas de sus actuaciones.

La primera fue **Cataluña**¹⁵³, la cual (para lo que nos interesa este estudio), reguló en una primera instancia en su artículo 3.1 los métodos necesarios de coordinación policial, canalizando la colaboración eventual que pudiese existir entre las diversas entidades locales al objeto de atender sus necesidades temporales o extraordinarias, o favoreciendo y fomentando la creación de servicios de “policía intermunicipal o comarcal” en las zonas donde los ayuntamientos correspondientes no pudiesen afrontar los gastos de una policía propia, o bien donde las circunstancias aconsejasen mancomunar o unificar los servicios de policías locales¹⁵⁴.

¹⁵² **Artículo 255.1 del Decreto de 30 de mayo de 1952** por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local.

¹⁵³ **Ley 10/1984, de 5 de marzo**, de coordinación de las policías locales de Cataluña (actualmente derogada por la Ley 16/1991 de 10 de julio, de Policías locales de Cataluña).

¹⁵⁴ **Artículo 3.1.g) de la Ley 10/1984**: La coordinación de la actuación de las Policías locales a que hace referencia el artículo anterior comprende, entre otras, las siguientes funciones: “[...] Favorecer y fomentar la creación de servicios de Policía intermunicipal o comarcal en las zonas donde los Ayuntamientos correspondientes no puedan afrontar los gastos de una Policía propia o bien donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policías locales”.

La segunda ese mismo año fue la Comunidad de **Madrid**¹⁵⁵, donde reguló en su artículo 2.b), como funciones de la Junta Asesora de Coordinación de policías locales, el asesoramiento en actuaciones policiales supramunicipales.

En el **año 1987** (después de la aprobación de la LOFCS), también **Navarra**¹⁵⁶, **Castilla-La Mancha**¹⁵⁷ y **Aragón**¹⁵⁸ decidieron regular con una semana de diferencia a sus policías locales. Ese año el Estado aún no había denunciado ni solicitado la anulación de los artículos de las diferentes normativas autonómicas que presuntamente contravenían la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Al contrario, a los diferentes legisladores autonómicos se les dio cierta oportunidad para experimentar en las fórmulas para prestar los servicios policiales de forma alternativa. Pero cuando la Abogacía General del Estado comenzó a presentar los recursos ante estas prácticas, no lo hizo ante todas las CCAA que regularon fórmulas aparentemente prohibidas por la LOFCS, como por ejemplo sucedió ante la Comunidad de **Navarra**.

Recuerdan y se sorprenden Escalante Castarroyo¹⁵⁹ y Castells Arteché¹⁶⁰, al observar que esta fue una de las autonomías que no fueron llevadas ante los Tribunales, y no sólo en esta época, sino tampoco después, momentos en que muchas CCAA veían como la Abogacía General del Estado planteaba recursos de inconstitucionalidad ante estas fórmulas de funcionamiento de las policías locales.

Más concretamente, esta Comunidad Autónoma promulgó la Ley 1/1987, que partía con una legislación muy novedosa respecto de las otras regiones estatales, ya que esta Ley, llamada “de Cuerpos de policía de Navarra”, englobaba y regulaba a tanto los Cuerpos dependientes de la Administración Autonómica como a los Cuerpos de la Administración Local.

Esta disposición legislativa, al igual que irían haciendo otras leyes posteriores, reguló en cierta forma la mancomunidad de municipios en lo relativo a las Policías locales, ya que su artículo 11.2 establecía que:

“Podrán crear Cuerpos de Policía las entidades locales resultantes de la agrupación de municipios que tengan competencia para ello y superen la misma cifra de población conjuntamente.”

¹⁵⁵ **Decreto 31/1984, de 27 de marzo**, por el que se crea la Junta Técnica Asesora de Coordinación de Policías locales de la Comunidad de Madrid (derogada por la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Policía local de Madrid).

¹⁵⁶ **Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero**, de Cuerpos de Policía Navarra (derogada por el 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).

¹⁵⁷ **Ley 2/1987, de 7 de abril**, de Coordinación de policías locales de Castilla-La Mancha (derogada por la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Policías locales).

¹⁵⁸ **Ley 7/1987, de 15 de abril**, de Policías locales de Aragón (desarrollada por el Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías locales de Aragón).

¹⁵⁹ Escalante Catarroyo, J. (2008). *Policías locales 1978-2008 Coordinación por las comunidades autónomas: Marco estatutario*. Madrid: Dykinson, p.105.

¹⁶⁰ Manuel Castells Arteché, J. (2000) “Informe sobre el modelo policial en el estado español”, p. 51, en Vid. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Viena Serveis Editorials S.L. Seminario, Mollet del Vallès (*Escola de Policia de Catalunya*) 26-28 de noviembre de 1997.

Así mismo, dicha ley dedicaba un capítulo entero a las *policías supramunicipales*, donde en sus artículos 20 y 21, además de establecerse medidas de fomento para la creación de Cuerpos de policía dependientes de las mancomunidades¹⁶¹, regulaban la posibilidad de formar que las entidades locales de carácter asociativo, para mantener un Cuerpo de Policía propio, o que previesen (entre otros fines específicos), la creación de dicho Cuerpo, debiendo adoptar la forma de “mancomunidad voluntaria”¹⁶².

La legislación policial de **Castilla-La Mancha** tampoco fue recurrida por el Estado. Aun entendiendo esta Comunidad Autónoma de manera muy personal la interpretación del artículo 51.3 de la LOFCS, reguló (al igual que Navarra), en su artículo 1, el establecimiento de la coordinación de las actuaciones de las Policías locales de Castilla-La Mancha, ante todos los municipios que poseyesen Cuerpo de policía local propio, y en las mancomunidades que se constituyesen para la prestación de los servicios descritos en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por otro lado, el artículo 4.g) de la ley **Aragón 7/1987** establecía la previsión de regular la colaboración entre los diversos Ayuntamientos para atender eventualmente sus necesidades en situaciones *especiales y extraordinarias*, dentro de la actuaciones de las policías locales en el ejercicio de las funciones de coordinación de ellas.

Se ha de recordar que el artículo 51.3 de la LOFCS establecía 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. ¿Se vulneraba aquí la legislación estatal al no establecerse el concepto de situaciones de “emergencia” y sí el de “especiales y extraordinarias”? La respuesta ha de quedar en el aire, ya que esta legislación tampoco fue nunca recurrida por la Abogacía de Estado.

En el **año 1988** se aprobaron las Leyes relativas a las policías locales de las regiones autónomas de **Murcia**¹⁶³, **Islas Baleares**¹⁶⁴ y **Asturias**¹⁶⁵ (aun en vigor las dos últimas).

Las tres normativas Autónomas, que regularon sobre las actuaciones *supramunicipales*, fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional (contrariamente a las legislaciones previamente aprobadas de Aragón, Castilla la Mancha y Navarra que regulaban aspectos análogos o incluso, algunos supuestos idénticos).

Con estos agravios se entablan, sin lugar a duda, claros casos de discriminación negativa hacia algunas comunidades autónomas, hechos que no deberían de tener cabida

¹⁶¹ En aquellas zonas donde no existiesen entidades locales con la población mínima exigida para crear por si mismas Cuerpos de policía, pero cuya densidad de población y características propias lo aconsejasen.

¹⁶² El hecho de que esta norma no fue impugnada ante los tribunales hizo que el **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, regulara exactamente igual que la Ley 1/1987, a los Cuerpos y municipios mancomunados expuestos en este párrafo, concretamente en los artículos 12.2, 21 y 22.

¹⁶³ Con la **Ley 5/1988, de 11 de julio**, de Policías locales de Murcia (actualmente derogada por la Ley 4/1998, de 2 de julio, de Coordinación de policías locales de Murcia).

¹⁶⁴ Ley **10/1988, de 26 de octubre**, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares (desarrollada por la Ley 6/2005, de 3 de junio, de Policía local de las Islas Baleares).

¹⁶⁵ **Ley 6/1988, de 5 de diciembre**, de Coordinación de Policías locales de Asturias (desarrollada por la Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Policías locales de Asturias).

en nuestro ordenamiento jurídico, pero que se han ido dando en pro de unos, y en contra de otros.

La región de **Murcia** fue una de las primeras en sufrir la suspensión de parte de su articulado por incorporar en su artículo 3.2, la previsión poder crear (entre sus fines específicos o que en adelante lo acordasen) un Cuerpo de policía propio las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio¹⁶⁶.

Las **Islas Baleares** también tuvo problemas con su regulación, anulando definitivamente el TC su artículo 3, el cual establecía que el ámbito de actuación de la policía local sería el del territorio del municipio al que perteneciesen, exceptuando las situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades competentes, o en las urgencias, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la citada autoridad.

Este artículo fue recurrido y anulado por establecerse aquí como autorización de estas actuaciones, el mero concepto de “urgencias” y no el de “emergencia”¹⁶⁷ (establecido por el artículo 51.3 de la LOFCS).

Sobre la Disposición Primera de la Ley balear también pesó una derogación, al intentarse en este apartado de la norma que se prestasen en común, los servicios de sus policías locales, en forma de Mancomunidades Intermunicipales.

En el tercer caso, **Asturias** también quiso fomentar y favorecer en el artículo 3.1.i) de su Ley 6/1988, los servicios de policía intermunicipal o comarcal, donde los ayuntamientos no pudiesen sostener una policía propia, o donde las circunstancias aconsejasen mancomunar o unificar los servicios de policía Municipal¹⁶⁸.

En el **año 1989** les siguió **Andalucía**, legislando ciertos aspectos controvertidos (desde el punto de vista de las competencias exclusivas del Estado)¹⁶⁹, ya que el hecho de querer autorizar en su artículo 7.1.e) la constitución de Cuerpos de policías locales dependientes de áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios, dispuso su anulación.

También se anuló el artículo 13, donde se marcaba en su segundo inciso, que si dichas Mancomunidades o Áreas Metropolitanas decidieran crear un Cuerpo de policía local se integrarían en un solo Cuerpo por mancomunidad o área metropolitana.

¹⁶⁶ **Artículo 3.2:** Las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio, que lo prevean entre sus fines específicos o que en adelante lo acuerden, podrán crear un cuerpo de policía propio.

¹⁶⁷ Recordemos que al contrario que las Islas Baleares, Aragón no utilizó el concepto de “urgencia”, sino el concepto de “especiales y extraordinarias”, motivo por el cual no fue recurrido.

¹⁶⁸ Este artículo fue posteriormente anulado por inconstitucional (como se verá en el apartado de análisis jurisprudencial).

¹⁶⁹ **Ley 1/1989, de 8 de mayo**, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía (derogada por la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía)

Además de estos preceptos, también fueron derogados varios artículos del Título IV, capítulo II, relativo a la actuación supramunicipal, concretamente los artículos 27, 28, 29 y 35¹⁷⁰.

En cambio no fue derogado el artículo 25, que ofrecía la posibilidad de convenir entre los Ayuntamientos, cuando por insuficiencia temporal de los servicios fuese necesario, el refuerzo de la dotación de una plantilla, para que los policías locales de otros municipios pudiesen actuar por tiempo determinado en sus términos municipales.

En el año 1990, **Valencia**¹⁷¹, **Extremadura**¹⁷² y **Castilla y León**¹⁷³ continuaron la resbaladiza andadura legisladora que habían iniciado otras CCAA para con el ánimo de regular de forma particular las actuaciones y servicios de sus policías locales.

El artículo 2.3 de la ley 2/1990 de la Comunidad de **Valencia** volvía a establecer un supuesto de autorización para las actuaciones de sus Policías locales fuera del Municipio por razones de urgencia o necesidad, siendo anulados, al igual que le pasó a la Ley balear al utilizar estos conceptos, y no el de emergencia, que fue declarado nulo por el TC.

En cambio el apartado segundo del mismo artículo, contemplaba una redacción que decía que dichos Cuerpos sólo podían actuar en el ámbito territorial del Municipio respectivo, salvo en “situaciones especiales [...]”, aclarando el Tribunal que: “este apartado no quedaría anulado siempre y cuando las situaciones especiales se interpretasen igual que el concepto de emergencia regulado por la Ley Orgánica estatal”.

Extremadura reguló a sus policías ese año con la Ley 1/1990, se atreviéndose a enmarcar en su artículo 3.1 (aun y prosperando las suspensiones temporales de las leyes de otras comunidades autónomas) que los Cuerpos de policía local podrían ser creados por los municipios y mancomunidades del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Eso llevó a que este apartado fuese recurrido y anulado definitivamente por el órgano judicial superior, como era de esperar.

En cambio la Ley 12/1990 de **Castilla y León** tampoco fue recurrida por la Abogacía General del Estado, aun e incluyendo en el precepto 27.d), dentro de las funciones de la Comisión de Coordinación, la proposición de: “planes de actuación conjunta entre diversos Cuerpos de Policías locales, en supuestos de concurrencia de personas y acontecimientos que rebasen las circunstancias habituales, para su presentación a los Ayuntamientos que los hubieren solicitado”.

¹⁷⁰ El **artículo 27**, contemplaba que los municipios podían mancomunarse para prestar el servicio de Policía, siempre que sus términos municipales fuesen contiguos. Igualmente, las Áreas Metropolitanas podían prestar dicho servicio. También se anularon (al igual que el artículo 27) el **artículo 28**, que se refería al ámbito de actuación de la Mancomunidad o Área Metropolitana dentro de la actuación supramunicipal, el **artículo 29** que limitaba a estos ámbitos de actuación la imposibilidad de tener Cuerpos de Policía distintos, y el **artículo 35**, que hablaba de la formación de los Cuerpos policiales de las Mancomunidades y Áreas Metropolitanas.

¹⁷¹ Con la **Ley 2/1990, de 4 de abril**, de Coordinación de Policías locales de la Comunidad Valenciana (derogada por la Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías locales de la Comunidad Valenciana).

¹⁷² Con la **Ley 1/1990, de 26 de abril**, de Coordinación de Policías locales de Extremadura.

¹⁷³ Con la **Ley 12/1990, de 28 de noviembre**, de Coordinación de las Policías locales de Castilla y León (derogada por la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Policías locales).

En 1991 volvieron a regular a sus policías locales las comunidades autónomas de **Cataluña**¹⁷⁴ y **Aragón**¹⁷⁵.

Al contrario que la Ley catalana, antecesora, en esta ocasión sí fue recurrida por el Estado, en concreto los dos primeros incisos del artículo 23, que establecían convenios de colaboración entre los municipios (con o sin policías locales), con la *Generalitat* de Cataluña para que el Cuerpo policial autonómico se hiciese cargo de los servicios o de parte de ellos.

El apartado tercero de este artículo en cambio, autorizaba, en casos de necesidad, que los municipios limítrofes pudiesen suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías¹⁷⁶.

El nuevo Decreto 222/1991 de **Aragón** desarrolló ley 7/1987, sin añadirse colaborativos aunque en este caso no se incluyeron supuestos colaborativos adicionales marcados por la ley, ni se desarrollaron ningunos de los supuestos de prestación de servicios alternativos comentados en la anterior Ley de Coordinación. Este Decreto únicamente desarrollaba el funcionamiento interno de sus policías locales, hecho que hizo que nadie recurriese dicha normativa.

En 1992, las comunidades autónomas de **Madrid**¹⁷⁷ (en desarrollo de su Ley del '84), más **Galicia**¹⁷⁸ y el **País Vasco**¹⁷⁹ (estas dos últimas, con regulaciones primerizas), decidieron aprobar sus legislaciones en materia policial municipal¹⁸⁰.

La legislación **gallega** (concretada en la Ley 3/1992) fue la primera de las tres que estuvo parcialmente suspendida hasta que se dictó la sentencia 86/1993 del Tribunal Constitucional que decidió levantar esta y otras suspensiones **declarándose íntegramente en vigor** por este órgano de control judicial¹⁸¹.

Los preceptos recurridos que aquí nos interesan fueron el artículo 6, apartados 1 y 2¹⁸², que señalaban que: “en casos de eventualidad, cuando por la insuficiencia temporal de los servicios fuese necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de Policía local de algún Ayuntamiento, su alcalde podría llegar a acuerdos bilaterales¹⁸³ con otros

¹⁷⁴ Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales de Cataluña, que derogaba la Ley 10/1984, de 5 de marzo.

¹⁷⁵ Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías locales de Aragón.

¹⁷⁶ Aunque la totalidad del artículo 23 fue recurrido se verá posteriormente que éste salvó todos los obstáculos legales y fue declarado íntegramente constitucional.

¹⁷⁷ En virtud de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Policía local de Madrid.

¹⁷⁸ Ley 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías locales de Galicia (derogada posteriormente por la Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías locales de Galicia).

¹⁷⁹ Con la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policías del País Vasco.

¹⁸⁰ Curiosamente, las legislaciones madrileña y vasca tenían la misma numeración, Ley 4/1992, pero creadas con una semana de diferencia el 8 y el 17 de julio respectivamente.

¹⁸¹ Se ha de decir que dicha sentencia fue la última que resolvió este tribunal respecto de los múltiples recursos interpuestos por el Abogado del Estado en la materia.

¹⁸² El apartado segundo autorizaba a solicitar dicho soporte asistencial aquellos ayuntamientos que no tuviesen necesariamente que disponer de un Cuerpo propio de Policía local.

¹⁸³ El concepto descrito de acuerdos bilaterales, los podemos entender analógicamente como los por ejemplo enunciados por la Ley catalana 16/1991, como “convenios de cooperación”.

ayuntamientos, en orden a que miembros de la Policía de estos ayuntamientos pudiesen actuar en el término municipal del solicitante [...]”.

Dichos soportes, de los artículos 6.1 y 6.2, de la Ley gallega son los que se denominan en este trabajo, como convenios de colaboración o cooperación policial, que se explicarán más adelante.

La legislación **madrileña** (reflejada en la ley 4/1992) al igual que otras legislaciones con regulaciones homónimas, le fue planteada por el Estado un recurso de inconstitucionalidad, aunque no todos sus artículos fueron anulados.

En el artículo 25.4) de su ley, se reglamentaban como funciones de la Comisión Regional de Coordinación de policías locales, la proposición de criterios de actuación conjunta de los Cuerpos de policía local, y la información de la creación de Cuerpos de policía local de carácter supramunicipal.

Igualmente el artículo 26 fue declarado inconstitucional por permitir constituir entre ayuntamientos, mediante el ejercicio del derecho asociativo, mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía local propio.

En cambio, el artículo 28, aunque fue recurrido por permitir a los diversos Ayuntamientos colaborar entre sí, para atender eventualmente sus necesidades en situaciones “especiales y extraordinarias”, fue declarado válido por el Tribunal Constitucional¹⁸⁴.

En cambio la legislación **vasca** no encontró trabas ante la redacción de su articulado. Esta norma quizá por tardía, quizá también por ser única al no tener normas que posteriormente la desarrollasen, supo pasar de puntillas y sin hacer ruido ante la mirada del Estado y de las otras CCAA que sufrían suspensiones de sus normativas policiales.

El artículo 117.2 de esta Ley estipulaba que las entidades locales podían 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, cuando sus efectivos no alcanzasen a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia¹⁸⁵.

De igual forma, tampoco fue recurrido el artículo 120.1.c) de la Ley autonómica Vasca, que preveía regular la colaboración entre los diversos municipios para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales o extraordinarias, conceptos sí recurridos anteriormente en otras regiones españolas.

¹⁸⁴ Vistos los recursos y resoluciones previas de otras leyes autonómicas, se entiende que fuese declarado válido, ya que por ejemplo el recurso lingüístico que utilizaba la expresión “situaciones” era la misma fórmula empleada para los supuestos de actuaciones policiales supramunicipales utilizada por el artículo 4.g) de la Ley 7/1987, de Aragón.

¹⁸⁵ En este artículo no se nombra la palabra “convenio”, pero viene a decir lo mismo que el artículo 23.1 y 2 de la Ley catalana 16/1991 que sí fue recurrida ante el Constitucional.

En 1994 la Comunidad de **Cantabria** resolvió comenzar a legislar sobre sus policías locales¹⁸⁶.

Este es un punto de inflexión, teniendo en cuenta que el año anterior (1993), el Tribunal Constitucional dictó un total de nueve sentencias que marcaron las condiciones que se habían de dar para la prestación de los servicios de las policías locales fuera de su ámbito territorial. Por ello, al ser esta la primera Ley de policías locales aprobada después de estas sentencias, los artículos que regulan los convenios de cooperación interpolicial de ámbito municipal se regulan ahora con unas garantías de constitucionalidad.

El artículo 3.2 de la ley cántabra 7/1994, recoge los supuestos de autorización para que cuando eventualmente, por la insuficiencia temporal de los servicios fuese necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de policía local de algún Ayuntamiento, su Alcalde podría llegar a “acuerdos bilaterales” con otros Ayuntamientos, en orden a que miembros de la Policía de estos Ayuntamientos pudiesen actuar en el término municipal del solicitante, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicio¹⁸⁷.

En 1995 la Comunidad Autónoma de **la Rioja** también legisló por primera vez, sobre sus Cuerpos municipales de Policía¹⁸⁸.

Dicha Ley 7/1995 no regulaba nada excepcional (para lo que nos interesa), ni en el fondo, ni en la forma (respecto de lo debatido hasta el año 1993 ante el Tribunal Constitucional) al no hacerse constar ninguna fórmula de prestación de servicios intermunicipales alternativos a los clásicos, ni incluso los convenios de cooperación permitidos por el TC. Solamente autorizaba la misma figura reflejada en el artículo 51.3 de la LOFCS (nada fuera de lo común, si se tiene en cuenta que esto nunca se ha negado a los Cuerpos locales de seguridad), haciendo constar en su artículo 12.a), que una de las funciones de coordinación para la actuación de sus policías locales sería: “determinar los criterios de colaboración extraordinaria, entre los distintos Ayuntamientos, para atender eventualmente sus necesidades en situaciones de emergencia a que se refería la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Posteriormente, con la aprobación de la nueva ley en el año 2010 (que derogaba la Ley 7/1995) se tuvieron que solucionar aspectos denunciados por la Abogacía General del Estado ante esta Comunidad Autónoma, y sus posteriores consecuencias, como más adelante se verá en el apartado 4.2.1.10 del trabajo.

En 1997 el Gobierno de **Canarias** decidió también desarrollar por primera una legislación marco para sus Cuerpos policiales¹⁸⁹, primero para los locales, y una década después para el futuro Cuerpo autonómico, el actual Cuerpo General de Policía Canaria (CGPC).

¹⁸⁶ **Ley 7/1994, de 19 de mayo**, de Policías locales de Cantabria (derogada por la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Policías locales).

¹⁸⁷ Esta redacción es exactamente la misma que la establecida en el artículo 6.1 y 2 de la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías locales de Galicia.

¹⁸⁸ **Ley 7/1995, de 30 de marzo**, de Coordinación de Policías locales de La Rioja (derogada por la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías locales de La Rioja).

¹⁸⁹ **Ley 6/1997, de 4 de julio**, de Policías locales de Canarias (modificada por la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias).

La ley a la que nos referimos en estos párrafos, la 6/1997, de 4 de julio, no aporta en principio ningún artículo que incurra en controversias legales, ya que no habla en ningún momento de actuaciones extraterritoriales.

Únicamente el artículo 5 habla de las situaciones de emergencia, tal y como establece la LOFCS, pero no establece ningún tipo de convenio intermunicipal en sus preceptos.

En 1998 la Comunidad de **Murcia**¹⁹⁰ decidió reformar su legislación, dado que algunos de los artículos de la anterior ley ya habían sido vetados por el Tribunal Constitucional en 1993, y sentada ya la jurisprudencia en la materia, con nueva Ley 4/1998 decidió enmendar los defectos anulados previamente, dictando en su artículo 9.2 la posibilidad de convenir entre los ayuntamientos, para atender eventualmente sus necesidades, que los miembros de las policías locales de otros municipios pudiesen actuar en sus términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios de carácter voluntario.

Parece una regulación suficiente, pero esta norma sólo permite la cesión de agentes entre municipios, que si se compara con la normativa catalana que permite en casos de necesidad, que los municipios limítrofes puedan suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías, se puede ver que la normativa murciana pudo, pero no quiso, aumentar los supuestos para prestar servicio sus policías locales con la permisión, no solo cesión de agentes, sino también en posibles actuaciones conjuntas con problemáticas concretas.

Entrados en el **año 1999**, **Valencia** renovó su legislación policial¹⁹¹, por haber sido anulada en parte por el Tribunal Constitucional, como se había visto en ejemplos anteriores.

Habiendo sido modificados en esta Ley 6/1999 los polémicos artículos declarados nulos, una nueva redacción más ávida reconocía en el artículo 8.1.g), que correspondía al Consejo de la *Generalitat* el ejercicio de la coordinación de las policías locales, y entre otras funciones, la creación del marco en que habría de desarrollarse el apoyo y colaboración interpolicial en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas de carácter temporal o extraordinario.

De esta forma se dejaba la puerta claramente abierta a la generación de futuros convenios de cooperación temporales entre ayuntamientos que necesitasen actuaciones conjuntas.

Se recogen así dos tipos de actuaciones diferenciadas, las temporales, y las puntuales (de carácter extraordinario), siendo las dos fórmulas reconocidas, y claramente óptimas, al complementarse unas con otras para poder abarcar el máximo tipo de supuestos legalmente reconocidos por la jurisprudencia del Constitucional.

A finales del **año 2000 Cantabria** volvió a legislar sobre la materia en la que se centra este trabajo¹⁹². Esta disposición normativa viene a derogar y a complementar aspectos

¹⁹⁰ Con la **Ley 4/1998, de 22 de julio**, de Coordinación de Policías locales de Murcia (que derogaba la vetada parcialmente por inconstitucionalidad, Ley 5/1988, de 11 de julio, de Policías locales).

¹⁹¹ **Ley 6/1999, de 19 de abril**, de Policías locales de la Comunidad Valenciana (que deroga la Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías locales).

que no contemplaba la anterior Ley de 1994 (ya que era bastante básica), englobándose todo lo referente al régimen estatutario y a la formación de sus policías locales.

En este caso y como diferencia sustancial a la regulación establecida en la anterior normativa (donde se reconocía la actuación supramunicipal de las policías locales con base en acuerdos bilaterales para reforzar las plantillas en régimen de comisión de servicios), ahora no se regulaba lo mismo.

En la nueva Ley cántabra 5/2000 se reconocía, en materia de coordinación, la propuesta de planes de actuación entre los diversos Ayuntamientos para atender eventualmente sus necesidades en situaciones “especiales o extraordinarias”¹⁹³.

Andalucía fue una de las comunidades autónomas que inicialmente más sufrieron las restricciones constitucionales a la hora de anular preceptos que reconocían la figura de la “mancomunidad policial”. Así, doce años después, la Ley 13/2001 estableció una nueva redacción que daba solución a las necesidades policiales de esta región Autónoma¹⁹⁴.

Esta ley transcribió literalmente los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional en materia de convenios policiales extra municipales. Además fija en el artículo 3 las previsiones contempladas por la LOFCS respecto de las actuaciones extraterritoriales autorizadas en situaciones de emergencia, y establece en un Título y Capítulo específico que autoriza las actuaciones supramunicipales de sus Policías¹⁹⁵.

En el **año 2002**, fueron dos los territorios autonómicos los que aprobaron sendas legislaciones en el ámbito policial, **Castila-La Mancha**¹⁹⁶ y **Navarra**¹⁹⁷.

La primera de ellas derogó y amplió la escueta legislación existente en esa Comunidad Autónoma, aprobando, en este sentido, la ley castellano-manchega 8/2002 de policías locales. Esta normativa reconocía en su artículo 9.e) un concepto no visto hasta ahora en ninguna otra normativa, ya que suponía una forma de entender o intuir los denominados convenios de colaboración o cooperación intermunicipales en materia policial, pero especificado de una forma interpretativa¹⁹⁸.

¹⁹² **Ley 5/2000, de 15 de diciembre**, de Policías locales de Cantabria (derogada por la Ley 7/1994, de 19 de mayo, de Policías locales).

¹⁹³ Recordemos que según el TC, estas situaciones se han de interpretar según el artículo 51.3 de la LOFCS.

¹⁹⁴ Con la **Ley 13/2001, de 11 de diciembre**, de Coordinación de las Policías locales de Andalucía (deroga la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías locales).

¹⁹⁵ Su artículo 58 contemplaba que los municipios podrían convenir que Policías locales de otros municipios, individualmente especificados, pudiesen actuar en sus términos municipales por tiempo determinado, cuando por insuficiencia temporal de los servicios fuese necesario reforzar la dotación de una plantilla.

¹⁹⁶ Con la **Ley 8/2002, de 23 de mayo**, de Policías locales de Castilla-La Mancha (deroga la Ley 2/1987, de 7 de abril, de Coordinación de Policías locales).

¹⁹⁷ **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 (derogada posteriormente por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra).

¹⁹⁸ Este artículo era idéntico al establecido en la anterior Ley 12/1990 de Castilla y León de Coordinación de Policías locales, y que no fue recurrido en su día, que como se puede recordar, establecía también estas actuaciones extraterritoriales en “los supuestos de concurrencia de personas y acontecimientos que rebasen las circunstancias habituales”.

Se definía en esta fórmula, dentro de las funciones de la Comisión de Coordinación, la propuesta de los planes de actuación conjunta entre diversos Cuerpos de policía local en supuestos de concurrencia de personas y acontecimientos “que rebasasen las circunstancias habituales”, para su presentación a los Ayuntamientos que lo hubiesen solicitado¹⁹⁹.

Por lo que respecta a **Navarra**, decidió refundir la dispersa normativa existente desde el año 1987 sobre sus Cuerpos de policía, adoptando así el Decreto foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre²⁰⁰.

Navarra reguló en los artículos 21 a 23 de dicho Decreto, la figura vetada de las “policías supramunicipales”. De esta forma, se vuelve a encontrar una cuestión sin respuesta, saber el motivo de la decisión de porqué el Estado no solicitó la anulación de este Decreto Foral.

La Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, no trata específicamente la regulación de las policías locales de esta Comunidad (ya que lo sigue haciendo la Ley 16/1991), sino que ordena las competencias de la Generalidad en materia de seguridad pública, especialmente las de policía, y su integración con las de protección civil, tráfico, juegos y espectáculos y seguridad privada, en un sistema general de seguridad propio de Cataluña, participado por las otras administraciones con competencias en esta materia.

Esta ley tiene por objeto contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y protección eficaces en el aseguramiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, la preservación de la convivencia y el fomento de la cohesión social, estableciéndose que la policía local de cada municipio debe integrarse en un solo Cuerpo y su ámbito de actuación es el del término municipal correspondiente, sólo pudiendo actuar fuera de este ámbito en situaciones de emergencia y en las condiciones que establezcan los convenios de colaboración o los planes de coordinación aprobados por el departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública.

Castilla y León renovó en **2003** su normativa relativa a sus policías locales²⁰¹, ya que como ocurría habitualmente, la anterior Ley 12/1990 fue muy escueta y falta de desarrollo, cosa que hizo que sus Cuerpos municipales sufriesen la falta de desarrollo legislativo.

Esta nueva Ley, sí estableció ahora un artículo específicamente dedicado a los convenios de colaboración entre municipios, pero como ocurrió por ejemplo en la Ley 4/1998 murciana de Coordinación de policías locales, no desarrolló todas las posibles alternativas legales para este tipo de actuaciones, ya que únicamente estableció que se podrían convenir entre municipios de la Región, actuaciones fuera de sus propios

¹⁹⁹ Lo extraño de esta regulación, es que ya no existiendo motivos para ocultar los convenios entre policías locales, se haya utilizado esta terminología tan propia, para decir lo que otras comunidades autónomas ya proclamaban sin tapujos.

²⁰⁰ Es un caso altamente peculiar, ya que esta fue, como explicamos anteriormente, una de las comunidades autónomas que nunca fue recurrida por la Abogacía General del Estado ante el Tribunal Constitucional. Y no fue así, ni en lo referente a los convenios asociativos, ni incluso respecto a la creación de Cuerpos policiales mancomunados.

²⁰¹ **Ley 9/2003, de 8 de abril**, de Policías locales de Castilla y León (deroga la Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de las Policías locales de Castilla y León).

términos municipales, por tiempo determinado (en comisión de servicios) para atender eventualmente las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla.

En 2005, las **Islas Baleares** volvía a aprobar una norma de regulación de las policías municipales²⁰², enmendando en ésta los artículos anulados doce años antes por el Tribunal constitucional.

En este caso la Ley balear 6/2005, y al igual que contemplaban el resto de normativas aprobadas por el resto de las comunidades autónomas, incluía los supuestos de actuaciones extraterritoriales para casos de emergencia, cuando fuesen requeridos por la autoridad competente, y previa autorización de los respectivos alcaldes, tal y como marca la LOFCS.

Además, el artículo 10.1.i) de la ley insular, respecto contemplaba el supuesto relativo a de la coordinación de la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma insular, que comprende, entre otras funciones, el apoyo y la colaboración interpolicial en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas “de carácter temporal y extraordinario”.

Posteriormente **Navarra** aprobó la Ley 8/2006, que aunque no era una norma jurídica que tratase específicamente de las policías locales, trataba de forma genérica la seguridad pública de esa región²⁰³, en lo relativo a la coordinación entre éstos, las policías locales y el Cuerpo Foral (tal y como hizo anteriormente Cataluña con su Ley 4/2003, también denominada de seguridad Pública).

La Ley 8/2006 Navarra los volvió a reconocer en su artículo 8.3 los aspectos relativos a las policías supramunicipales²⁰⁴ (como ya lo hizo en el año 2002), estableciendo que el ámbito territorial de actuación de la policía local sería el del término municipal respectivo, salvo en “situaciones especiales de necesidad”²⁰⁵, pudiendo actuar fuera de dicho término en las condiciones que se establezcan en los convenios de colaboración o en los planes de coordinación suscritos a tal efecto por las entidades locales respectivas, previa aprobación por el Departamento titular de la competencia en materia de seguridad pública.

En 2007 **Navarra, Asturias, Canarias y Galicia** decidieron dar un paso más en esta ordenación normativa de carácter policial.

²⁰² **Ley 6/2005, de 3 de junio**, de Policía local de las Islas Baleares (que derogaba la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de las Policías locales).

²⁰³ Por la **Ley Foral 8/2006, de 20 de junio**, de Seguridad Pública de Navarra.

²⁰⁴ **Artículo 8.3** - El ámbito territorial de actuación de la Policía Local será el del término municipal respectivo, salvo en situaciones especiales de necesidad, en las que podrá actuar fuera de dicho término, en las condiciones que se establezcan en los convenios de colaboración o en los planes de coordinación suscritos a tal efecto por las Entidades Locales respectivas, previa aprobación por el Departamento titular de la competencia en materia de seguridad pública. No obstante, tratándose de situaciones de emergencia, únicamente será necesario el requerimiento previo de la autoridad competente en el territorio en el que se necesita la actuación.

²⁰⁵ Es de destacar, que en el anterior Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, de Cuerpos de Policía de Navarra, únicamente se estipulaba en el **artículo 11.3** que: “el ámbito de actuación de la Policía local será el constituido por el territorio del término municipal respectivo, salvo en situaciones especiales [...]”. No obstante, la Ley 8/2006 añade al término de “situaciones especiales”, el nuevo supuesto de “situaciones especiales de necesidad”, no usado aún por el resto de compendios legislativos.

La Comunidad de **Navarra** conecta a sus Cuerpos policiales en una única legislación integral. El preámbulo de la Ley Foral 8/2007²⁰⁶, perseguía un triple objetivo: la actualización y regulación del régimen de la Policía Foral de Navarra: la coordinación normativa y administrativa de las policías locales de Navarra en aquellos aspectos no regulados por la Ley Foral de Seguridad Pública, así como la regulación del régimen específico de los agentes municipales y de los auxiliares de las policías locales navarras; y la regulación del especial estatuto del personal de los Cuerpos de Policía de esta Comunidad Autónoma.

Esta norma variaba las pretensiones iniciales del Decreto Foral 213/2002 (y de la derogada Ley 1/1987) que regulaban los entes supramunicipales de carácter policial, ya que como se puede recordar establecían, que cuando la densidad de población de los municipios y características propias lo aconsejasen, se contemplaba la posibilidad de que las entidades locales de carácter asociativo que se creasen para mantener un Cuerpo de Policía propio o que previesen, entre otros fines específicos, la creación de dicho Cuerpo, adoptasen la forma de “mancomunidad voluntaria”.

Antes, la vía de creación era más directa, incluso estableciéndose medidas de fomento por parte del Gobierno navarro para ello. Pero el cambio de mentalidad del legislador respecto del funcionamiento de la Policía Foral ha sido fundamental para decidir vetar las posibles asociaciones de policía local.

Con esa intención, el artículo 17.4 y 5 intenta establecer mecanismos para que el Cuerpo policial autonómico pudiesen asumir, ante la voluntariedad del Ayuntamiento sus competencias, e incluso pasar voluntariamente los miembros de la Policía local que lo quisiesen, a formar parte de este Cuerpo autonómico.

Esto es claramente un cambio de vientos que hace girar la veleta hacia un horizonte de fusión de Cuerpos que trabajan en la comunidad autónoma, en un único Cuerpo de ámbito autonómico recortando de esta forma (siempre que los entes municipales se suman a esta propuesta), el número de Policías locales, tal y como se está valorando regular en Cataluña y País Vasco.

Asturias volvió a legislar en materia de policías locales²⁰⁷ para reparar los recortes que tuvo que acatar esta comunidad autónoma como consecuencia de la sentencia 50/1993 de 11 de febrero del Tribunal Constitucional, que derogó el artículo 3.1.i) de la Ley 6/1988, el cual fomentaba y favorecía los servicios de policía intermunicipal o comarcal donde los ayuntamientos no pudiesen sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejasen mancomunar o unificar los servicios de Policía Municipal.

Esta nueva legislación eliminó cualquier referencia a la prestación de servicios policiales supramunicipales, hasta incluso el establecimiento de convenios de cooperación intermunicipal (permitidos por la jurisprudencia establecida en el año 1993).

²⁰⁶ Recogido en la **Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo**, de Policías de Navarra (derogaba el 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).

²⁰⁷ Con la **Ley 2/2007, de 23 de marzo**, de Policías locales de Asturias (derogaba la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías locales).

Más incluso aun, su artículo 3 prohíbe por las propias corporaciones locales, la utilización de mecanismo alguno de gestión indirecta, ni la constitución de entidades u órganos especiales de administración o gestión.

La Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias (de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las policías locales de Canarias, no regula únicamente a las policías locales²⁰⁸, sino también a “los servicios de seguridad y emergencias”, que comprenden tanto a los Cuerpos municipales de seguridad como a los servicios de atención en casos de emergencias y protección civil, y al resto de servicios públicos o privados que tienen como fin proteger a las personas y a los bienes.

Esta nueva y actual ley autonómica, se justifica en la búsqueda de la colaboración entre los Ayuntamientos con el fin de garantizar la seguridad con ocasión de grandes acontecimientos, festividades y eventos que requieran especial atención en materia de seguridad, se ha revelado en los últimos años como un mecanismo fundamental para garantizar la seguridad ciudadana, por lo que se hizo necesario ahondar en las posibilidades que el actual marco constitucional y competencial permitía.

Esta ley, entre otras modificaciones de menor interés para el presente estudio, añade un punto segundo al artículo 5 de la Ley canaria 6/1997, estableciéndose en este apartado, que la Consejería competente en materia de seguridad promovería convenios de colaboración con y entre Ayuntamientos a fin de garantizar la colaboración de los mismos y al objeto de garantizar en todos el mismo nivel de seguridad. Por lo demás, se fijan las bases de la Policía General de Canarias, las cuales se coordinaran con las policías locales.

Lo remarcable de esta Ley insular, es lo reconocimiento competencial que da el legislador en el artículo 8.2, a las policías locales canarias, las cuales podrán ejercer, en el ámbito de sus respectivos territorios, las funciones previstas en el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1986, mediante convenio del Gobierno de la Comunidad con las corporaciones locales. Esto es, las competencias reconocidas para los Cuerpos policiales autonómicos.

La Ley **gallega** 4/2007 es sumamente escueta al contener únicamente 29 artículos²⁰⁹. Al igual que la predecesora y derogada Ley 3/1992, recoge literalmente el mismo supuesto de actuación supramunicipal, es decir, lo relativo a los acuerdos bilaterales intermunicipales, para los casos que cuando por la insuficiencia temporal de los servicios fuese necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de Policía local de algún Ayuntamiento.

²⁰⁸ Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias (de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías locales de Canarias).

²⁰⁹ Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías locales de Galicia (que derogó la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías locales).

No obstante, se añade en esta normativa un nuevo apartado que regula que aquellos Ayuntamientos que, ajustándose a las leyes, no tengan necesariamente que disponer de un Cuerpo propio de policía local podrán solicitar dicho soporte asistencial²¹⁰.

El Gobierno Central decidió aprobar el día 13 de diciembre de 2007 dos normas que modificaron la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad²¹¹ después de haberse pronunciado el TC cuatro años atrás, respecto de qué, quién, cuándo y cómo podían las Policías locales ejercer sus funciones fuera de sus respectivos territorios.

Añadió una Disposición Adicional 5ª, titulada “colaboración para la prestación de servicios de policía local”, regulándose a partir de ahí (como luego se estipulará), las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local.

La finalidad de esta nueva Disposición Adicional era establecer la base legislativa de los denominadas y controvertidas Asociaciones de servicios de policía. Pero esta nueva regulación seguía sin dejar claro cuáles eran los requisitos que se establecerían para realizar los ahora autorizados acuerdos de colaboración. La consecuencia, no saber y/o no tener claro cómo realizar estos pactos.

Hasta finales del año 2010 no se solucionó esta problemática, ya que se aprobó una Orden Ministerial (OM) que ahora sí fijaba los requisitos para realizar estos servicios asociados, la cual se ha de estudiar con atención en un posterior apartado del presente trabajo.

Posteriormente a la aprobación de la legislación que autorizaban los pactos asociativos policiales en las diferentes comunidades autónomas, se aprobaron algunas leyes reguladoras de policías locales más, aunque ninguna de ellas ya fue recurrida.

Uno de estos casos fue el de **La Rioja**²¹², con la Ley 5/2010, de 14 de mayo (que derogó a la anterior 7/1995), la cual no señalaba nada respecto las actuaciones supramunicipales de estos Cuerpos policiales.

No obstante, en esta nueva Ley de 2010, el legislador sí reguló en su artículo 5 la asociación de municipios para la prestación de servicios de policía local, incluyendo en su articulado una serie de supuestos novedosos para esa Comunidad Autónoma (previamente desarrollados por otras normativas autonómicas), pero que en este caso también fueron llevadas ante la Justicia por la Abogacía General del Estado por en principio no tener la Consejería competente de la Rioja la competencia necesaria para ello, por no haberla asumido previamente tal y como sí hicieron otras comunidades autónomas.

²¹⁰ Teniendo presente que en Galicia no hay Policía autonómica (solo agentes del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a la *Xunta Galega*), se entiende que deberían de ser estos agentes adscritos los que se hiciesen cargo de la seguridad pública de estos ayuntamientos, aunque tal y como está redactada esta norma, abre discretamente la puerta a poder ser los miembros de otras Policías locales limítrofes, en su caso, los que pueden convertirse en los garantes de la seguridad de los municipios que lo soliciten.

²¹¹ Concretamente fueron la **Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre**, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural y la **Ley 45/2007, de 13 de diciembre**, de desarrollo sostenible del medio rural.

²¹² **Ley 5/2010, de 14 de mayo**, de Coordinación de Policías locales de La Rioja (deroga la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías locales).

Concretamente se decía en el artículo 5.1 que:

“Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía local, autorizándoles la Consejería competente en materia de interior, todo ello bajo un informe remitido por los Ayuntamientos, justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio.”

El artículo 5.2 establecía que: “las asociaciones de municipios **podrán crear Cuerpos de policías locales** para los municipios con población [...]”, y se extendía a partir de aquí en las características poblacionales para determinar las condiciones de creación de estos Cuerpos.

Actualmente el artículo 5.1 está plenamente en vigor una vez levantada la suspensión planteada ante el Tribunal Constitucional.

En cambio el artículo 5.2, sufrió un cambio que obligaba a cambiar la expresión “podrán crear Cuerpos de policías locales por la expresión, prestar servicios de policía local”, al entenderse con esa expresión que se autorizaba la fórmula constitucionalmente prohibida de la “mancomunidad policial”²¹³.

En el año **2013** se aprobaron las dos últimas leyes autonómicas que regulaban y coordinaban a sus policías locales, la de las **Islas Baleares**²¹⁴ y la de **Aragón**²¹⁵.

La primera de estas dos leyes, regula en su artículo 8 las asociaciones de municipios en materia de policía local, haciendo un extracto y remisión a la disposición adicional quinta de la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para justificar dicha asociación.

La segunda de estas nuevas legislaciones regulaba (como por ejemplo lo hizo Cataluña con la Ley 16/1991), los acuerdos bilaterales en forma de convenios, por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, cuando resultare insuficiente la plantilla de la policía local de algún municipio, reforzando su dotación entre los ayuntamientos respectivos, en orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicios, siempre que no afecte al normal funcionamiento del servicio de policía local de origen²¹⁶.

²¹³ En aplicación del **Acuerdo de 18 de marzo de 2011**, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías locales de La Rioja (este acuerdo deriva de la Resolución de 21 de julio de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías locales de La Rioja).

²¹⁴ **Ley 4/2013, de 17 de julio**, de Coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

²¹⁵ **Ley 8/2013, de 12 de septiembre**, de Coordinación de policías locales de Aragón.

²¹⁶ Lo que no positiva esta Ley en su articulado, es la asociación de servicios establecidos en la DA 5ª de la LOFCS, aunque se refiere a esta posibilidad en la parte segunda de su preámbulo.

Ante estas regulaciones ya no cabían recursos del Estado por no existir ningún incumplimiento normativo al ajustarse a la jurisprudencia que determinó las regulaciones de estas fórmulas de funcionamiento.

El último reglamento de desarrollo de la legislación enumerada anteriormente, es el Decreto 28/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las **Islas Baleares**²¹⁷. Para lo que aquí nos interesa, este decreto regula en su Título III (artículos 9 y 10), las asociaciones de municipios en materia de policía local, haciendo un simple resumen del extracto de la Orden Ministerial que autoriza dichas asociaciones.

En este sentido y como nota interesante a destacar, cabe decir que este reglamento incorpora un inciso en su artículo 10.8 que establece que: “En el ejercicio de las funciones de coordinación operativa, el consejero de Administraciones Públicas, competente en materia de coordinación de policías locales, debe asumir la dirección de la eventual cooperación entre los servicios de policía asociados, en los supuestos de atender necesidades temporales o extraordinarias así como señala el artículo 10.1.n) de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Islas, con respeto al principio de la autonomía municipal.




El artículo 10.1.n) de la Ley 4/2013 señala que la coordinación de la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de las Islas Baleares comprende “la dirección de la cooperación eventual entre las diferentes administraciones públicas con el fin de atender necesidades temporales o extraordinarias”. En este sentido, ya que la Comunidad Balear al no tener competencias asumidas en materia de seguridad pública (la protección de persona y bienes y de mantenimiento del orden público), sino solo en materia de coordinación de policías locales²¹⁸, se declara como Órgano cooperador y no autorizador de dichos convenios.

²¹⁷ Este reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares.

²¹⁸ Según el **artículo 30.19** del Estatuto de Autonomía de Illes Balears, Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las *Illes Balears*.

ESQUEMA DE LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LAS POLICÍAS LOCALES			
1984	Ley 10/1984 de 5 de mayo (Cataluña)	Decreto 31/1984 de 27 de marzo (Madrid)	
1986	Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo		
1987	Ley Foral 1/1987 de 13 de febrero (Navarra)	Ley 2/1987 de 7 de abril (Castilla la Mancha)	Ley 7/1987 de 15 de abril (Aragón)
1988	Ley 5/1988 de 5 de julio (Murcia)	Ley 10/1988 de 26 de octubre (Islas Baleares)	Ley 6/1988 de 5 de diciembre (Asturias)
1989	Ley 1/1989 de 8 de mayo (Andalucía)		
1990	Ley 2/1990 de 4 de abril (Valencia)	Ley 1/1990 de 26 de abril (Extremadura)	Ley 12/1990 de 28 de noviembre (Castilla y León)
1991	Ley 16/1991 de 10 de julio (Cataluña)	Decreto 222/1991 de 17 de diciembre (Aragón)	
1992	Ley 3/1992 de 23 de marzo (Galicia)	Ley 4/1992 de 17 de julio (Madrid)	Ley 4/1992 de 17 de julio (Valencia)
1994	Ley 7/1994 de 19 de mayo (Cantabria)		
1995	Ley 7/1995 de 30 de marzo (La Rioja)		
1997	Ley 6/1997 de 4 de julio (Canarias)		
1998	Ley 4/1998 de 27 de julio (Murcia)		
1999	Ley 6/1999 de 19 de abril (Valencia)		
2000	Ley 5/2000 de 15 de diciembre (Cantabria)		
2001	Ley 13/2001 de 11 de diciembre (Andalucía)		
2002	Ley 8/2002 de 23 de mayo (Castilla la Mancha)	Decreto Foral Legislativo 213/2002 de 14 de octubre (Navarra)	
2003	Ley 9/2003 de 8 de abril (Castilla y León)		
2005	Ley 6/2005 de 3 de junio (Islas Baleares)		
2006	Ley Foral 8/2006 de 20 de junio (Navarra)		
2007	Ley Foral 8/2007 de 23 de marzo (Navarra)	Ley 2/2007 de 23 de marzo (Asturias)	Ley 9/2007 de 13 de abril (Canarias)
2007	Ley Orgánica 16/2007 de 13 de diciembre		Ley Orgánica 45/2007 de 13 de diciembre
2010	Ley 5/2010 de 14 de mayo (La Rioja)		
2010	Orden INT 2944/2010 de 10 de noviembre (OMPSPL)		
2013	Ley 4/2013 de 17 de julio (Islas Baleares)	Ley 8/2013 de 12 de septiembre (Aragón)	
2015	Decreto 28/2015, de 30 de abril		

Tabla 3.1

-  Normativa estatal
-  Normativa autonómica en vigor
-  Normativa autonómica derogada

3.2 – La “mancomunidad policial” *Versus* los acuerdos asociativos y de colaboración

Dentro de las posibilidades que las policías locales tienen para intentar adaptarse a la realidad social, económica y policial, con la intención de *sobrevivir*, coexistiendo de la mejor manera entre el resto de Cuerpos policiales, o incluso de poder crear un nuevo Cuerpo de policía local, existen dos posibilidades hechas realidad. Son por una parte las llamadas “asociaciones de servicios policiales, y por otra los convenios de cooperación y/o colaboración policial intermunicipal”.

La primera solución posibilita entre dos o más Cuerpos locales de seguridad su asociación, (aunque no de cualquier forma o manera, como se verá). Para su firma se tiene que rubricar una autorización legal aprobada por el Gobierno Central, que aun siendo una regulación legal bastante simple, es una autorización gubernamental en forma de Orden ministerial²¹⁹.

Esta Orden, de prestación de servicios de la policía local (OMPSPL) complementa la Disposición Adicional Quinta de la LOFCS²²⁰, que desde el año 2007 contemplaba esta posibilidad de forma incompleta e interpretativa. En esta Disposición Adicional únicamente se establecía la posibilidad de que pudiesen asociarse los municipios con escasos recursos para la prestación de un determinado servicio público (en este caso el de policía local) para la ejecución conjunta del mismo.

No fue hasta finales del año 2010 que se dictó la tan esperada Orden, la cual desarrollaba las condiciones requeridas para que los municipios que se encontrasen incluidos en tales situaciones, pudiesen ejercer esa asociación para la prestación de servicios de policía local.

Por otra parte, como opción alternativa a la asociación de servicios policiales, están los llamados convenios policiales de cooperación o colaboración policial firmados en ámbitos intermunicipales, o incluso entre policías locales y los Cuerpos policiales de la Comunidad Autónoma. Estos se encuentran regulados y autorizados por los entes regionales, aunque para ello necesitaron primero ser validados constitucionalmente. Se verá posteriormente cómo se dieron las circunstancias de validación y sus requisitos.

En esta parte del trabajo se analizarán múltiples sentencias del Tribunal Constitucional (TC) donde fueron vetados los intentos de validar las fórmulas que intentaban mancomunar los servicios de policía por las administraciones locales, diferenciándose en esas sentencias a estas mancomunidades, de las que no trataban asuntos policiales, que no ha tenido ningún problema para ser utilizadas.

Se verán también diferentes publicaciones o artículos que nos han intentado hablar, clarificar, explicar, o adentrar en el mundo de las mancomunidades policiales, que es la

²¹⁹ 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.

²²⁰ Con la aprobación de la Ley Orgánica 16/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la ley para el desarrollo sostenible del medio rural (Ley 45/2007 de 13 de diciembre)

denominación y la fórmula que se quería introducir en el mundo policial, pero que al final no fue así, ni tanto su denominación ni tanto sus características.

La opinión de algunos autores reflejarán qué es esta hipotética figura policial, que como se verá puede parecer similar a la asociación de servicios policiales, pero que legalmente no es lo mismo, ni tanto en el contenido ni en la forma, ya que en la actualidad no se le puede llamar legalmente **mancomunidad policial** por estar vetada judicialmente esta figura, sino que lo que está autorizado es la llamada **asociación de los servicios policiales** de ámbito municipal.

La regulación básica y genérica de las mancomunidades de servicios entre entes locales, viene estipulada en las diversas normas que regulan a dichas entidades locales²²¹. En cambio como se podrá comprobar después, cuando quieren mancomunarse los diferentes municipios en lo referente a la seguridad pública, no son aplicables por no autorizarlo la reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional (que se verá seguidamente) en aplicación de Ley 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la normativa que la desarrolla.

Existen pocos textos que hablen de esta Jurisprudencia antes del año 1993 (momento en el que se consolidó la jurisprudencia con relación a qué se permitía y qué no, respecto al funcionamiento “alternativo”²²² de las Policías locales), sobre todo por no existir una regulación suficiente como para saber con certeza o exactitud, cómo, cuándo y de qué forma se podían autorizar las fórmulas propuestas, sobre todo la de la asociación de servicios.

De esa escasa variedad de publicaciones, algunos de los textos encontrados (digitales o impresos) tienen un problema básico, su actual desactualización, ya que la práctica totalidad de ellos no se ajustan a la realidad por tratar problemas pasados o incluso resueltos.

Carecían muchos (por la época en que fueron editados) de una falta parcial de las sentencias o normas dictadas (por no incluirse las actuales regulaciones legales o jurisprudenciales). En sí, una carencia global de lo ahora existente, hacía imposible que fuese consultada dicha materia jurisprudencial y legislativa en una única publicación, siendo este uno de los motivos de porqué tratar ahora este tema, salvar esta problemática.

No obstante, es necesario reproducir parte de los pensamientos, razonamientos, inquietudes y propuestas de estos autores, sin los cuales posiblemente el legislador no hubiese tenido tan presente la necesidad de modificar las obsoletas fórmulas de prestación de servicios que podían ejercer las policías locales desde la creación de la LOFCS y por simpatía, de las normativas de desarrollo y de coordinación de las diferentes comunidades autónomas.

²²¹ Sobre todo en artículos 35 a 37 del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, y en el artículo 10 de la Carta Europea de Autonomía Local.

²²² Se refiere en el texto al concepto “alternativo”, como cualquiera de las fórmulas que pueden realizar las policías locales, respecto de lo permitido originariamente en la LOFCS, básicamente a los convenios de cooperación policial entre municipios y a la mancomunidad de policías locales.

La suma de todas estas cuestiones son las que llevó al doctorando a entender la necesidad de hablar de la mancomunidad policial, intentando que este estudio sirva para contemplar un resumen de todas las sentencias existentes sobre el tema, tanto del Tribunal Constitucional, como de otro tipo de tribunales (según las instancias judiciales donde se ha litigado estos problemas).

Se ha querido plasmar toda la información existente en este ámbito, recopilándola en un único documento, y resumiéndola con el ánimo de ayudar a una mejor comprensión, de las anteriormente llamadas “mancomunidades policiales”, ahora “asociación de servicios policiales”.

Esto llevará a contemplar, en un único estudio, primero el problema, y después las soluciones llevadas a cabo por las diferentes administraciones para aplicar esta fórmula de asociación policial, ya sea de forma tácita o expresa, tal y como se podrá diferenciar según la solución aplicada.

Por ello, en este trabajo se quiere llegar más allá, explicando nuevamente, pero con todo el detalle que un estudio de esta índole requiere, la evolución normativa y el recorrido jurisprudencial que los Tribunales han dictado, con relación a los intentos de crear mancomunidades policiales, y como alternativa legal, la posterior autorización y legislativa de las asociaciones de Cuerpos de policía local.

Se observarán las diferencias que existen entre los diferentes modelos, es decir, la “mancomunidad policial” *Versus* la actual “asociación de servicios policiales”, siendo este último modelo el adaptado a las anuencias jurisprudenciales para el ejercicio legal de los Cuerpos policiales, para que desde el ámbito local puedan prestar sus servicios de forma ordinaria en otro territorio que no sea el de origen, sin vulnerar la normativa y las sentencias que las amparan.

No obstante, y pese a que los diferentes Tribunales no aceptaban de forma regular la mancomunidad policial (propia y debidamente dicha) por no estar legalmente regulada, los múltiples y reiterados intentos llevados a cabo por las diferentes organizaciones para legalizar esta figura (tal como las federaciones de municipios y provincias, sindicatos policiales o bien los mismos autores que defendían esta posibilidad), convencieron al legislador para que en el año 2007 estableciera un antes y un después en el tema planteado²²³, autorizándose una posibilidad legal que satisfacía las necesidades de los que reclamaban crear una figura lo mas parecida posible a la mancomunidad policial.

Aun así, se verá que incluso regulada y autorizada la asociación policial, esta contiene diferentes requisitos que vetan ciertos aspectos que podrían darse, tal como: las fórmulas abiertas para su creación, la posibilidad de limitar su ámbito de actuación, o la motivación para llevar a cabo la misma.

Esto lleva a plantarse si, aun existiendo ahora la posibilidad de crear estos nuevos o asociados organismos policiales, tienen los nuevos entes asociados, la viabilidad posible para continuar existiendo, o para actuar con éxito, con los otros Cuerpos autonómicos o estatales.

²²³ Añadiendo el artículo único de la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, la nueva Disposición Adicional quinta de la LOFCS.

3.2.1 - La evolución jurisprudencial

Vista la evolución normativa de las diferentes comunidades autónomas, se puede observar que algunas de sus regulaciones se libraron de que la Abogacía General del Estado propusiese sus suspensiones. En cambio las normas homónimas de otras CCAA sí fueron incluidas en los recursos que realizó el Abogado del Estado para con esos motivos. Pero no todas las normas fueron vetadas por el Tribunal, que velaba por las garantías constitucionales con su anulación. Merece no obstante ahora adentrarnos, en el porqué de esos recursos, y su respuesta constitucional.

Aunque en 1979 comenzó a funcionar el Tribunal Constitucional²²⁴, hasta la aprobación de la LOFCS en el año 1986, nadie puso en duda la actuación de las diferentes policías locales. El motivo está claro, no existía una normativa básica que limitase las formas de prestar los servicios policiales ni sus ámbitos de actuación, entendiéndolos como los posibles convenios o pactos entre ellas para ejercer sus competencias en uno o varios municipios.

Tal eran los ánimos existentes en esos años, que los nuevos responsables de seguridad del primer consistorio democrático de la capital de España (J. Barrionuevo y R. Vera) presentaron un proyecto de creación de **Policía Metropolitana**, de la que formarían parte agentes de las policías municipales de Madrid y otras 14 localidades del cinturón industrial, con el objetivo de actuar conjuntamente en situaciones de carácter especial que se produjesen en dichos municipios, como manifestaciones, fiestas o actos que superasen la capacidad de respuesta de uno de ellos²²⁵.

En ese sentido, y tal y como recuerda Jar Consuelo²²⁶, el entonces Director de la Seguridad del Estado, R. Vera, anunció en 1983 que, antes de que se concluyese la legislatura, las policías municipales se constituirían en un solo Cuerpo de policía local en cada Comunidad Autónoma, bajo el control i coordinación de su órgano de gobierno y la directa autoridad de los alcaldes.

Algunas Comunidades autónomas ya se declaraban contrarios a la idea de tener policía autonómica, pero sí a favor de refundir a los cuerpos locales en otro de carácter autonómico (como Castilla y León), o los responsables de Interior Vascos que consideraban la idea de Vera como novedosa, o Cataluña, que después de que el Consejero Catalán Macià Alavedra presentara las grandes líneas de su Modelo de policía para Cataluña, solicitara al Ministro Barrionuevo un mayor protagonismo de las policías locales, abogando por la fórmula de la mancomunidad para que los municipios pequeños pudiesen constituir policías comunes.

Pero la idea de mancomunar a las policías locales se quedó en el aire. Después de los intentos que el texto de la que sería la LOFCS contuviese dicha autorización, como por ejemplo los intentos del comunista Fernández Piñar para modificar el contenido del actual artículo 51 a su paso por el Senado, a fin de que: “en los municipios donde no existiese policía local, las CCAA fomentaran la creación de mancomunados intermunicipales o comarcales de policía”, no se materializaron.

²²⁴ Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979.

²²⁵ Jar Consuelo, G. (1997). *Las mancomunidades de policía a partir de la Constitución de 1978*. Revista de documentación, Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica. n.º 15, mayo-agosto, p. 30.

²²⁶ *Ibidem*, pp. 29-30.

De esta forma, la nueva Ley 2/1986 configuró un modelo policial sin Cuerpos locales que pudiesen mancomunarse. Es por ello que hasta que no se aprobó la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no vio el Estado central motivos para llevar ante el Tribunal Constitucional (u otros Tribunales, como se verá), a las corporaciones locales y/o a sus Autonomías, los acuerdos, pactos, normas o actuaciones llevadas a cabo para mantener o crear, asociaciones o convenios policiales, o sus fórmulas alternativas.

Fue el 2 de noviembre en 1988 cuando se inició una andadura llevada a trámite de forma constante y reiterativa por parte de la Abogacía General del Estado, con base en recursos de inconstitucionalidad y nulidad de los actos o normas que a su entender eran contrarios a la LOFCS²²⁷.

Se solicitaron y dictaron muchos Autos suspensivos en espera de las sentencias en firme de estos órganos judiciales, las cuales mantuvieron durante varios años en *stand by*, según el caso, ciertos artículos de las normativas reguladoras o coordinadoras de las policías locales. Finalmente se resolvieron las controversias de las normas afectadas, sobre todo a partir de 1993, aceptándose como se comprobará en varios casos, fórmulas alternativas para sustituir la llamada “mancomunidad policial”.

Se observarán casos curiosos de procesos paralelos de diferentes impugnaciones en los mismos territorios, como pasó en las Islas Baleares, o casos de impugnaciones de actos preconstitucionales como pasó en Cataluña.

La fórmula empleada para la plasmación en este trabajo del estudio y referencia de la jurisprudencia, no es estrictamente cronológica, ya que al haber diferentes órganos judiciales implicados en estos litigios, se ha creído más conveniente hacerlo por comunidades autónomas en función de, en ese caso sí, la antigüedad de cada caso documentado en cada región territorial autonómica. Veámoslas a continuación.

²²⁷ El Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad, en representación del Gobierno de la Nación, mediante escrito de 2 de noviembre de 1988, contra los artículos 3.2 y 18.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías locales.

3.2.1.1 - Murcia

En este primer caso a comentar, el Abogado del Estado (AdE) presentó recurso de inconstitucionalidad²²⁸ (con invocación expresa, del artículo 161.2 de la Constitución)²²⁹ ante el Tribunal Constitucional, en relación (por lo que en este estudio nos interesa) al artículo 3.2 de la Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías locales de Murcia, donde la literalidad del precepto decía que:

“las entidades locales de ámbito superior al municipio, que lo prevean entre sus fines específicos o que en adelante lo acuerden, podrán crear un Cuerpo de policía propio.”

Lo curioso de este recurso de inconstitucionalidad, es que al contrario que el resto de los presentados posteriormente, en éste la Asamblea Regional de Murcia no recurrió para solicitar el levantamiento de la suspensión automática de la normativa recurrida²³⁰.

El AdE, en su primer recurso contra una normativa en materia policial de una Comunidad Autónoma, justificó el recurso presentado ante el Constitucional alegando que la Norma Suprema no atribuía a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la facultad de crear Cuerpos de policía, ya que esa posibilidad la reservaba a las comunidades autónomas de primer grado (artículo 149.1.29 CE) y que tan sólo le permitía asumir estatutariamente las funciones de protección y vigilancia de sus edificios e instalaciones, así como la de coordinación de las policías locales.

La consecuencia de todo ello es que la Comunidad Autónoma de Murcia no podía crear Cuerpos de policía y que por lo tanto, el artículo 3.2 de la Ley impugnada resultaba radicalmente nulo por inconstitucional.

Además, las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio venían a justificar “policías supramunicipales”, y no Cuerpos policiales de la propia Comunidad Autónoma, deduciendo el AdE que una vez creadas y mediante el ejercicio de la facultad de coordinación que atribuía la ley regional podría integrar funcionalmente los Cuerpos de policía supramunicipales en todo su ámbito territorial (posibilidad que implicaría la existencia de una Policía de ámbito funcional autonómico y no limitada siquiera a la vigilancia de edificios y bienes de la Comunidad).

El fallo del Tribunal fijó una primera y duradera línea jurisprudencial a favor de la inconstitucionalidad del precepto denunciado.

A partir de esta sentencia reinaría el veto de las leyes que intentaban crear las mancomunidades policiales, aduciendo este órgano judicial, que con el artículo 3 de la

²²⁸ Recurso de inconstitucionalidad n.º 1753/1988 de 2 de noviembre, que derivó en la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 25/1993 de 21 de enero (Pleno).

²²⁹ Según este artículo, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas. La impugnación **producirá** la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

²³⁰ El artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) suspende automáticamente la vigencia y aplicación de las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las comunidades autónomas a partir de la admisión de un recurso o de una cuestión de inconstitucionalidad, siempre que se ampare en lo dispuesto por el artículo 161, 2, de la Constitución.

Ley regional 5/1988 se había producido un manifiesto exceso de la competencia de la Región de Murcia en la materia, con infracción del Texto Constitucional y de la legislación marco que lo desarrolla, ya que aun cuando el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986 vincula las policías locales a las Corporaciones homónimas, invocadas genéricamente, es evidente que aquella expresión, utilizada también como rúbrica del Título V, se reduce en su contenido al ámbito del municipio y sólo a él (artículo 51), no contemplándose en esta Ley Orgánica la competencia para autorizar la creación de otros Cuerpos distintos de los municipales²³¹.

²³¹ Fundamento jurídico I de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 25/1993 de 21 de enero.

3.2.1.2 - Islas Baleares

En fecha 8 de febrero de 1989 el AdE presentó ante el TC recurso de inconstitucionalidad (257/1989) ante el artículo 3 y de la Disposición Adicional primera de la Ley Balear 10/1988, de 26 de Octubre de coordinación de policías locales. En este caso se recurría la autorización del artículo 3, por autorizar a actuar a las policías locales fuera de su territorio en las situaciones de *urgencia* (sin perjuicio de la inmediata comunicación a la autoridad competente), cuando la LOFCS únicamente autorizaba en su artículo 51 las actuaciones extraterritoriales en casos de *emergencia*.

Además, la Disposición Adicional 1ª de la ley Balear autorizaba, para la prestación en común de los servicios de policía local, la constitución de mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de Régimen Local²³². El gobierno balear recurrió esta suspensión.

Para justificar el AdE la petición de suspensión de la normativa balear, alegó que si esta fuese temporal, no supondría ninguna consecuencia negativa para la seguridad jurídica o los intereses generales, ya que los actuales Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil) cubrían los servicios de seguridad pública en su integridad, y en el caso de alzamiento de la suspensión de la norma, fáciles serían de imaginar las tensiones, controversias, indefiniciones y duplicidades que en la prestación de un servicio tan especial como el de policía se producirían a causa de la aparición de Cuerpos policiales que, necesariamente, habrían de asumir funciones que correspondían a otros diferentes, únicos a los que la Ley Orgánica 2/1986, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad se refiere.

Así mismo el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares solicitó el levantamiento de la suspensión alegando (respecto de la defensa del artículo tercero), que redundaría en una evidente mejora del servicio público de policía local y en un correlativo aumento de la seguridad ciudadana, al permitir su actuación en supuestos de urgencia que no hiciese inviable el previo requerimiento (que se sustituye por la inmediata comunicación a la autoridad competente), aduciendo además, que del levantamiento de la suspensión sólo podrían derivarse beneficios para el interés público y privado consistentes en la seguridad ciudadana sin que apareciesen eventuales perjuicios que pudiesen aconsejar el mantenimiento de la suspensión.

También el Gobierno de las Islas, en defensa de la DA 1ª, manifestaba que el mantenimiento de la suspensión impedía que el servicio de policía local pudiese prestarse con mayor eficacia, en razón del principio de “nivel idóneo o nivel territorial adecuado” e, incluso, que pudiese sostenerse por parte de aquellos pequeños municipios que precisan mancomunar sus esfuerzos económicos, sin que tampoco pudiese vislumbrarse perjuicio para el interés público o la colectividad, caso de que se accediera al levantamiento de la suspensión.

No obstante, el alto Tribunal falló²³³ en mantener la suspensión aduciendo que del levantamiento de esta medida precautoria, no se seguirían las ventajas que para la seguridad ciudadana alegaba el Consejo de Gobierno de la Comunidad, toda vez que los

²³² DA 1ª LOFCS: Para la prestación en común de los servicios de policía local se podrá constituir mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de régimen local.

²³³ Dictándose en el Auto del Tribunal Constitucional n.º 378/1989 de 4 de Julio, (Pleno).

Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado debían cubrir dichos servicios en su integridad, dada la necesidad de evitar distorsiones en la actividad policial.

A todo esto cabe señalar un inciso importante. Tres meses antes de la aprobación de la Ley 10/1988, los municipios que formaban parte de la Mancomunidad intermunicipal del *Pla de Mallorca*, firmaron unos acuerdos por la que se autorizaba la figura tan controvertida llamada mancomunidad policial.

El AdE recurrió estos Acuerdos ante el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares (TSJB)²³⁴. Dicho Tribunal insular dictó un Auto (concretamente el 26 de enero de 1990) donde se estimaba el recurso interpuesto contra los acuerdos de la Mancomunidad intermunicipal del *Pla de Mallorca* sobre creación y puesta en práctica de un servicio de policía local en forma mancomunada, anulando acuerdos del *Pla de Mallorca*, y negando la posibilidad de mancomunar estos servicios.

El Tribunal Supremo dictó sentencia en apelación de la del TSJB²³⁵, donde se resolvió el litigio²³⁶, reconociéndose que los municipios podían asociarse (con base en la LRBRL y a la Carta Europea de Autonomía Local) en expresión de una de las formas tradicionales de cooperación, y que las competencias en materia de seguridad en lugares públicos y de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, así como las funciones asignadas por los acuerdos al Cuerpo mancomunado concordaban con las establecidas en el artículo 53 de la LOFCS.

Por ello el TS no apreció ninguna razón, excluyente de que, al no poder prestar por sí los municipios el servicio de policía local, lo prestasen asociadamente a través de una Entidad local de naturaleza asociativa que asumiese la creación del servicio público local en forma mancomunada²³⁷.

Recordó de esta forma el TS que los servicios de competencia municipal se pueden prestar aisladamente o en forma asociada (según el artículo 26.1 de la LRBRL) sin que fuese admisible en detrimento de una necesaria interpretación favorable al principio de autonomía local, tal y como se decía: “que en ausencia de una norma legal que clara y expresamente lo previese”, se redujese el ámbito material o funcional de una Mancomunidad respecto de servicios de competencia de los municipios en ella asociados para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia²³⁸.

Continuaba diciendo el TS en el mismo inciso, que: “existiendo continuidad territorial entre los municipios y, como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 2/1986, mecanismos y fórmulas de coordinación distintos de la Junta Local de Seguridad (que no es órgano necesario, según el artículo 54 de la LOFCS), no apreciaba obstáculos para la creación del servicio de policía local mancomunado que ahí se examinaba”.

²³⁴ De forma paralela al proceso judicial que se llevaba a cabo ante el Tribunal Constitucional contra la Ley 10/1988 (en esos momentos suspendida).

²³⁵ sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª).

²³⁶ Mientras, y de forma paralela a este procedimiento judicial, se estaba en espera de la sentencia del Tribunal Constitucional que aún tenía que decidir si los dos preceptos impugnados la Ley 10/1988 eran constitucionales o no.

²³⁷ Respetando la limitación de los servicios de policía local en los municipios de menos de 5.000 habitantes que resulta de la Disposición Transitoria 4.ª del RDL 781/1986, de 18 abril.

²³⁸ Fundamento de Derecho 3º de la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1992.

Jordán Montañez y Henríquez Rodríguez²³⁹, recogen y resumen los principios en los que se inspiraba esta sentencia del Tribunal Supremo (STS) de la siguiente manera:

- a) La ley de FCSE es una ley marco que permite moverse dentro de ella a las comunidades autónomas y por supuesto a los municipios,
- b) El artículo 10 de la Carta Europea recoge como permisible y aconsejable este modelo de mancomunidades,
- c) La mancomunidad es una forma tradicional de prestación de servicios municipales y cooperación intermunicipal,
- d) Los ayuntamientos tienen competencias en materia de seguridad y por consiguiente deben disponer de medios para ejercerlas,
- e) En último término, en un estado de derecho puede hacerse todo aquello que no está expresamente prohibido.

Esta fue una sentencia novedosa, pero flor de un día, al dictarse nueve meses después la resolución pendiente del Tribunal Constitucional, que entraba a valorar sobre la constitucionalidad de la parcialmente suspendida Ley 10/1988²⁴⁰, negando la posibilidad que reconoció anteriormente el TS permitiendo mancomunar los servicios de las policías locales.

En los motivos expuestos en el recurso por el AdE, se alegaba que los preceptos transcritos suponían una doble vulneración o extralimitación competencial en un doble sentido.

Por un lado, porque posibilitaba la actuación de las policías locales, en los supuestos indeterminados en los que hubiese “urgencia”, fuera del ámbito territorial de su respectivo municipio, y por tanto, porque estaba ampliando los supuestos en que la Ley Orgánica 2/1986 admitía una actuación supra-municipal, las situaciones de “emergencia” (que no pueden equipararse a las de urgencia).

Por otro, porque al disponer tal cosa, la Comunidad Autónoma legislaba sobre una materia ajena a lo que era propio de su competencia funcional, que, si bien le permitía, por ejemplo, legislar sobre los varios aspectos que cabe enmarcar en la coordinación a que se refieren la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica 2/1986, que no le autorizaba para regular aspectos o cuestiones ajenos a esa función coordinadora que le competía y en la que, a la vista del contenido del artículo 53 de la LOFCS no era posible incluir el supuesto de referencia.

En contraposición, la defensa del Parlamento de las Islas Baleares alegó en un intento de desmontar las justificaciones de la Abogacía General del Estado, que la **urgencia**, sin duda alguna, es una **emergencia** que no admite dilación salvo el advenimiento de consecuencias que empeorarían la situación. La **urgencia** es mucho más que la simple **emergencia**, decía. Sin embargo, también resulta clara la sinonimia de ambos vocablos (emergencia y urgencia), de modo que la urgencia a que se refiere el precepto discutido no violenta ni extralimita la emergencia, por lo que no cabía deducir inconstitucionalidad alguna en el artículo 3 recurrido.

²³⁹ Jordán Montañés, M. y Henríquez Rodríguez, F.J., (1995). *Administración Policial*. Valencia: Editorial Tirant lo blanc, p. 97.

²⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 49/1993 de 11 de febrero (Pleno).

También, y de forma taxativa, creyó y defendió el Gobierno Balear que estaban perfectamente legitimados para autorizar las mancomunidades policiales con base en el artículo 44 de la LRBRL, la cual reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia²⁴¹.

Finalmente el TC fundamentó su fallo en la línea que ya había tomado como válida 20 días antes en la sentencia ante la comunidad de Murcia número 25/1993, de 21 de enero.

En el desarrollo de su tesis, el TC dictaminó que la LOFCS delimita en su artículo 51.3 la competencia enunciada en el artículo 148.1.22 de la Constitución Española²⁴², en beneficio de la competencia estatal en esta materia (ámbito de actuación de las Policías). Según esto, al introducir el artículo 3 de la Ley 10/1988 un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el artículo 51.3 de la LOFCS, vulneraba lo dispuesto en los artículos 148.1.22 CE y 10.14 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en virtud de los cuales la competencia autonómica de coordinación de las Policías locales ha de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica.

Por último y para dejar claro el punto que se repetiría en posteriores sentencias sobre la misma materia, se remarcó en el Fallo, que en atención a la neta voluntad del autor de la Ley a la que se remiten los artículos 148.1.22 de la Constitución y el artículo 173 del RDL 781/1986 (según el cual la Policía local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la LOFCS), **del objeto propio de las mancomunidades de municipios** (determinado en el artículo 44.1 de la LRBRL), **queda legalmente excluida la prestación asociada del servicio policial.**

Esta segunda sentencia (y no última del TC en la materia), **determinó la imposibilidad de crear mancomunidades policiales**, obligando a dejar sin efecto la determinación del Tribunal Supremo que dictó anteriormente, respecto de la viabilidad los acuerdos de la Mancomunidad intermunicipal del *Pla de Mallorca* sobre creación y puesta en práctica de un servicio de policía local en forma mancomunada.

²⁴¹ También se refiere Gil Sacristán a este artículo de la LRBRL, al recordar el reconocimiento legal que ofrece este precepto para mancomunarse los municipios en determinados servicios de su competencia, desprendiéndose el asociacionismo que sirve para realizar determinadas tareas y par a la prestación de servicios públicos que de forma aislada no son capaces de desarrollar. *Vid.* (1998) *Los Cuerpos y fuerzas de seguridad de las entidades locales*. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho administrativo, p. 682, citando a Nieto Garrido, Eva, que da su opinión sobre la funcionalidad plural de las mancomunidades para responder a la necesidad de aunar esfuerzos financieros y técnicos para prestar una pluralidad de servicios públicos que exceden, con mucho, de la capacidad de numerosos esfuerzos de nuestro país, y donde la integración en mancomunidades e instrumentos análogos pueden prestar esa demanda de la sociedad contemporánea. “El consorcio como instrumento de cooperación administrativa”. *Revista de estudios de administración local y autonómica*, n.º 270 abril-junio 1996, p. 339.

²⁴² Según este precepto, las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (22) “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”.

3.2.1.3 - Asturias

Esta Comunidad Autónoma fue la tercera en encontrarse con el planteamiento de inconstitucionalidad de una ley autonómica en este ámbito, por intentar autorizarse mediante el artículo 3.1.i) de la Ley del Principado 6/1988, de 5 de diciembre, de coordinación de policías locales, la fórmula de la mancomunidad.

La Comunidad Autónoma se atribuía, funciones con relación a la actividad coordinadora de las policías locales, dentro de las cuales, y por lo que aquí nos interesa, la de “fomentar y favorecer los servicios de Policía intermunicipal o comarcal donde los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policía municipal”.

De esta forma el AdE formuló nuevamente petición ante el Tribunal Constitucional²⁴³ (con base en al artículo 161.2 CE), para declarar inconstitucional el artículo de la Ley Asturiana, suspendiéndose su aplicación hasta sentencia firme.

El recurso que presentó el Principado de Asturias no sirvió para anular dicho recurso. Se dictó Auto de mantenimiento de la suspensión de la vigencia²⁴⁴, justificando el Tribunal su decisión (aun sin dudar de las ventajas que para la seguridad ciudadana pudiera tener la mancomunación de dichos servicios municipales), con base al mantenimiento de la suspensión no se seguía necesariamente un perjuicio notorio para el bien jurídico que la Comunidad Autónoma, pretendiendo proteger fomentando las mancomunidades en cuestión, toda vez que los FCSE debían cubrir dichos servicios de seguridad supramunicipales en su integridad.

En este caso **el Abogado del Estado asentaba sus razonamientos**, entre otras cosas, en la idea de que el artículo 3.1.f) de la Ley 6/1988 del Principado vulneraba y extralimitaba las competencias de la Comunidad Autónoma, y aunque los Ayuntamientos no pudiesen sostener una Policía propia e igualmente, de modo más patente, aunque las circunstancias lo aconsejasen la competencia de coordinación:

- a) No incluía la facultad de crear Policías supramunicipales
- b) No permitía que el servicio de Policía local se preste en mancomunidad
- c) No admitía que la Comunidad pueda unificar Cuerpos de Policía local, y
- d) No extendía el ámbito territorial de actuación de éstos fuera de los límites de su municipio respectivo

Es importante destacar entre los dos argumentos de la representación del Principado de Asturias, lo aducido para justificar la constitucionalidad del artículo recurrido:

1) Respeto de la legitimidad para poder autorizar la mancomunidad, remarcaba que la territorialidad de las competencias y servicios municipales no constituía obstáculo alguno a la creación de comarcas y mancomunidades, como así resulta, para las mancomunidades, del artículo 26 de la LRBRL (que prevé que los servicios necesarios sean prestados por los municipios por sí o asociados), y del artículo 35.2 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), Real Decreto Legislativo 781/1986, conforme al cual la mancomunidad puede asumir competencias asignadas a los

²⁴³ Recurso de Inconstitucionalidad n.º 532/1989 de 21 de marzo.

²⁴⁴ Resuelto en el Auto del Tribunal Constitucional n.º 464/1989, de 19 septiembre (Pleno).

municipios, y, para las comarcas, del artículo 42.4 de la LRBRL (del que resulta que pueden asumir como competencias las enumeradas en el artículo 25.2 para los municipios).

En esta estela, el hecho de que el artículo 51.1 de la Ley Orgánica 2/1986 faculte a los municipios para crear Cuerpos de policía propios, no impide que aquéllos mancomuniquen y comarcalicen servicios de Policía en el ejercicio de las funciones que determina el artículo 53 de la propia Ley Orgánica, máxime cuando ningún obstáculo legal se opone a que, siendo los municipios a quienes se les confiere la facultad de creación, puedan disponer de ella por sí o asociados, o, lo que es lo mismo, por poseer tal facultad los municipios, a éstos también les corresponde aquella aun cuando estén asociados.

De otro lado, el artículo 51.2 de la Ley Orgánica debe ser interpretado de conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria 4ª.1, del TRBRL, conforme a la cual: “salvo autorización del Ministerio de Administración Territorial para los municipios de censos inferiores, sólo podrán crear Policías los municipios con población superior a 5.000 habitantes”.

De esta forma, de la lectura conjunta de ambas disposiciones puede deducirse que, al menos, los municipios con más de 5.000 habitantes, no encontrarán impedimento legal alguno para la mancomunación y comarcalización de los servicios de Policía local.

2) Respecto del alcance competencial o funcional de la mancomunidad propuesta, precisaba que en momento alguno habla de “Cuerpos”, sino de “servicios” (lo que constituye el objeto de la mancomunación o comarcalización), vocablo este que, como se desprende del examen del Texto Articulado de la Ley de Bases de Régimen Local, se refiere al aspecto material de la competencia e implica una actividad prestacional hacia los ciudadanos que lleva aparejado y es resultado de una función. Así, si la función es el aspecto formal de la competencia y el servicio al aspecto material de la misma, que, por supuesto, comporta o presupone una función, es obligado concluir que el artículo recurrido tampoco relaciona qué servicios de policía local, en relación con las funciones que a ésta le confiere el artículo 53 de la LOFCS, son susceptibles de mancomunación o comarcalización, o si lo son todos los servicios inherentes a las referidas funciones o solamente alguno de ellos.

Aun así estos razonamientos, y sin salirse de la línea argumental establecida por el TC en las sentencias 25 y 49/1993 (más de 3 años después de la aprobación de la ley), se pronunció sobre el precepto en suspenso²⁴⁵, resolviendo que **la competencia autonómica excluía la posibilidad de crear Cuerpos de policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de policía local en régimen de colaboración intermunicipal**, procediendo a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del mismo, al suponer un exceso en el ejercicio de la competencia estatutaria del Principado de Asturias sobre coordinación de policías locales.

²⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 50/1993 de 11 febrero (Pleno).

3.2.1.4 - Andalucía

Cuarto bastión en defensa de la mancomunidad policial. En fecha 3 de agosto de 1989, el Abogado del Estado volvió a plantear con invocación expresa del artículo 161.2 de la Constitución recurso de inconstitucionalidad (en este caso a efectos de este estudio) contra los arts: 7.1 e), f) y g), 13 (en su segundo inciso referido a Cuerpos de Policía local de mancomunidades y Áreas Metropolitanas), 23 párrafo segundo, 25 a 29, y 35, estos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías locales.

El objeto de dicho recurso fue la petición de la suspensión de las disposiciones impugnadas, ya que se intentaba nuevamente crear la figura de la mancomunidad policial, concretamente al autorizarse a crear Cuerpos dependientes de áreas metropolitanas, actuaciones de policías locales fuera de su ámbito territorial municipal, y el establecimiento de servicios intermunicipales.

Cabría destacar, dentro del escrito de alegaciones evacuado por la Junta de Andalucía ante el TC, ciertos argumentos de interés.

Respecto del artículo 25 de la Ley autonómica, que limitaba a regular una forma de colaboración entre los municipios, con la aportación de medios personales por necesidades temporales que hiciesen insuficiente la plantilla propia. Ante esta regulación la Junta andaluza adujo que solo existía una mera aportación de medios personales, y así solo una cesión funcional del órgano.

La legitimidad constitucional de esta defensa se fundamentaba en el principio de colaboración y su desarrollo en la legislación básica de régimen local, además de responder este precepto a perentorias necesidades nacidas de hábitos sociológicos implantados en Andalucía, donde, por ejemplo, en el municipio de Almonte, de apenas más de 10.000 habitantes, se producen anualmente una aglomeración humana evaluable en 1.000.000 de personas con ocasión de la Romería del Rocío, surgiendo unas necesidades de ordenación del tráfico, control de ventas ambulantes, y muchas otras de policía administrativa que, obviamente, no puede satisfacer la policía local de ese municipio.

Existía pues según estos argumentos, un problema que exigía una solución razonable y ponderada, sin que tuviese nada que ver con los estados de alarma o excepción u otros de emergencia, ni en relación con títulos competenciales estatales ni más alcance que el meramente doméstico de las corporaciones afectadas.

Ante este escrito del Parlamento andaluz se resolvió el Auto con la confirmación de la suspensión de dichos preceptos²⁴⁶.

En fecha 3 de diciembre de 1992, la Junta de Andalucía volvió a presentó escrito para solicitar el levantamiento de la suspensión de la norma autonómica, alegando que se había producido un hecho posterior al Auto de suspensión que hacía variar sustancialmente la realidad antes existente y que, entendía ahora el Parlamento andaluz, privaba de sentido la suspensión.

²⁴⁶ Según Auto del Tribunal Constitucional n.º 27/1990, de 16 de enero (Pleno).

Y es ello, que el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de mayo de 1992 (ya mencionada en el anterior apartado relativo a las sentencias dictadas ante la normativa Balear), había declarado conforme a Derecho los acuerdos de la Mancomunidad intermunicipal del Palma de Mallorca de 1 de junio y de 7 de septiembre de 1988 sobre creación y puesta en práctica de un servicio de Policía local en forma mancomunada²⁴⁷.

Si bien, en el Fundamento Jurídico único de la sentencia que resolvía la solicitud andaluza del levantamiento de la suspensión determinó²⁴⁸, que no cabía aceptar la solicitud formulada porque ninguna incidencia había de otorgarse a la sentencia del Tribunal Supremo que se aportaba, **por ser una medida cautelar adoptada con relación a una disposición legal de una Comunidad Autónoma diferente** y en atención a unas razones cuyo fundamento y persistencia no se discutían argumentalmente en el presente recurso planteado por la Junta de Andalucía, **el cual amparaba su pretensión sólo en la doctrina establecida en la meritada sentencia**. Es decir, que aparte de no haberse planteado recurso amparados por motivos exactos, no había jurisprudencia suficiente, sólo una única sentencia dictada a favor de la mancomunidad policial. Por ello el TC decidió seguir con la línea jurisprudencial marcada hasta ese momento, siguiendo con la suspensión en espera de sentencia firme.

Ni aun con las consideraciones y/o argumentos cada vez más trabajados y aparentemente justificables aportados por el Gobierno andaluz, no concedió este Tribunal la gracia de permitir la figura mancomunada, resolviendo en fecha 8 de marzo de 1993 el litigio planteado ante el TC²⁴⁹.

En este caso, recordaba nuevamente la sentencia que habiendo excluido la LOFCS la posibilidad de creación de Cuerpos de policía local de carácter supramunicipal, las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma debían ejercerse a partir de este dato previo, por lo que los preceptos mencionados de la Ley andaluza 1/1989 (en cuanto regulaban la institución de dichos Cuerpos por las mancomunidades o áreas metropolitanas o la mancomunación del servicio policial), suponían una vulneración del orden competencial y, en consecuencia, procedía la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los mismos.

Por el contrario, y respecto de los artículos recurridos anteriormente mencionados, únicamente salvaron la constitucionalidad los artículos 23 y 25 de la ley andaluza²⁵⁰.

La fundamentación del Tribunal para validar el artículo 23 se basó en que no resultaba contraria a la LOFCS, siempre que existiese una eventualidad para que las policías locales operasen funcionalmente como Policía Autonómica, aunque debió señalarse que **dichas Policías, en todo caso, habían de circunscribir su actuación al marco territorial del municipio respectivo** (según preceptúa el artículo 51.3 de la LOFCS).

Al validar el Constitucional el artículo 25, se recordó con esta sentencia, la fórmula válida de prestar los servicios policiales de forma conjunta entre las policías locales

²⁴⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1992.

²⁴⁸ Auto del Tribunal Constitucional n.º 13/1993, de 19 enero (Pleno).

²⁴⁹ En sentencia del Tribunal Constitucional n.º 81/1993 de 8 de marzo (Pleno).

²⁵⁰ **Artículo 25:** Cuando por insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la dotación de una plantilla, los Ayuntamientos podrán convenir entre ellos, el que los policías locales de otros municipios puedan actuar en sus términos municipales, por tiempo determinado [...].

(establecida anteriormente ante las Leyes de coordinación Gallega y Catalana), y que una vez desarrollada por estas y las comunidades autónomas, está considerada constitucional, ya que lo que la LOFCS prohíbe es la creación de policías locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal.

Sin embargo, no veta la posibilidad de que, mediante las fórmulas pertinentes, puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal.

De esta manera, y según el Tribunal, la previsión genérica de que los municipios puedan establecer convenios para que los policías locales puedan actuar en determinadas circunstancias en otros territorios municipales, cabe entenderla con toda naturalidad, como a la aludida posibilidad de adscripción temporal a un Cuerpo de policía municipal de agentes pertenecientes a otros Cuerpos homónimos a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública.

3.2.1.5 - Valencia

El siguiente recurso de inconstitucionalidad fue planteado por el AdE²⁵¹, respecto los apartados 2 y 3 del artículo 2²⁵², y apartados d y e del artículo 4.1²⁵³, ellos de la Ley de la Generalidad Valenciana 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías locales, decretándose la suspensión automática de esta norma.

La *Generalitat* Valenciana instó ante el escrito del AdE, el levantamiento de la suspensión acordada, resolviéndose en Auto del Tribunal Constitucional en diciembre del mismo año²⁵⁴, según la reiterada doctrina vista anteriormente, en ponderación de los perjuicios o repercusiones negativas que para los intereses públicos y de los particulares que podrían derivarse, fallando en mantener dicha suspensión.

Dentro de las justificaciones ejercidas en el escrito del Abogado del Estado respecto de los artículos recurridos se basaba en las siguientes consideraciones:

a) Sobre el **artículo 2.2** de la Ley valenciana, recordaba el AdE que el concepto de emergencia atiende a la gravedad del supuesto y, especialmente, a su entidad o importancia, mientras que la “situación especial” parece referirse a aquella que no sea habitual u ordinaria. Por ello, cuando se habla de situación especial se hace referencia a un mayor número de supuestos que cuando se alude a situación de emergencia. De esta forma alegó el AdE, que la Ley autonómica, al extralimitarse, ha infringido los límites previstos en el artículo 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986.

b) En cambio, para recurrir el **artículo 2.3** se fundamentaba el recurso en que en este precepto se legitimaba la actuación extraterritorial de los Cuerpos de policía local por razones de urgencia o necesidad, sin otra limitación que procurar que estas actuaciones sean previamente conocidas y autorizadas por los mandos inmediatos.

Con ello se pone de manifiesto, según palabras del Abogado del Estado, que lo urgente o necesario es algo distinto de lo especial, no teniendo este último término los rasgos de gravedad e importancia que caracterizan a la emergencia.

c) Por último, y por lo que respecta al **artículo 4.1**, justificaba el Estado, la ilegalidad del precepto en que tales funciones excedían de las facultades que, en materia de coordinación, atribuye a las comunidades autónomas el artículo 39 de la LOFCS (relativo a las funciones de Coordinación de las CCAA) y en consecuencia se vulneraba lo dispuesto en el artículo 148.1.22 de la CE, ya que el elenco de facultades contenidas

²⁵¹ Recurso n.º 1918/1990, de 24 de julio de 1990.

²⁵² **Artículo 2.2:** Dichos Cuerpos (de Policía local) sólo podrán actuar en el ámbito territorial del Municipio respectivo, salvo en situaciones especiales, en las cuales podrán actuar fuera del mismo previa solicitud de las Autoridades competentes en el territorio en que se requiera su actuación.

Artículo 2.3: Si en el ejercicio de sus funciones y por razones de urgencia o necesidad, la Policía local se ve obligada a actuar fuera de su Municipio, ajustará su intervención a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Procurará, en todo caso, que estas actuaciones sean conocidas y autorizadas previamente por sus mandos inmediatos.

²⁵³ **Artículo 4.1:** Corresponde al Consejo de la *Generalitat* el ejercicio de la coordinación de las Policías locales, que comprende, entre otras, las siguientes funciones: **d)** 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. **e)** La organización de un sistema de intercomunicaciones policiales, que dé la máxima eficacia en las actuaciones en materia de seguridad.

²⁵⁴ Según Auto del Tribunal Constitucional n.º 439/1990 de 18 diciembre (Pleno).

en el artículo 39 de la Ley Orgánica es *numerus clausus*, y que por ello, cualquier otra competencia en relación con las Policías locales corresponde al Estado.

Hasta marzo de 1993 no se resolvió en firme dicho litigio constitucional²⁵⁵, decidiéndose acordar la **inconstitucionalidad del artículo 2.3**, de la Ley valenciana 2/1990, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el artículo 51.3 de la LOFCS.

En cuanto al **artículo 2.2** de la Ley autonómica, no tuvo inconveniente en admitir la **constitucionalidad del artículo** recurrido, siempre que se interpretase el concepto de situaciones especiales en él empleado, como análogo al supuesto de emergencia previsto en la norma del Estado, ya que según el Tribunal, es en principio más amplio y genérico que el de situaciones de emergencia contemplado en el artículo 51.3 de la LOFCS.

Por último, el enunciado del **artículo 4.1** resultó ser plenamente trasladable al Plano de lo Constitucional, cuyas previsiones en materia de cooperación interpolicial han de entenderse amparadas por lo dispuesto en los artículos 3 (principio de cooperación recíproca) y 39 de la LOFCS, si bien tal cooperación debe efectuarse, lógicamente, sólo en el desarrollo de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía local (artículo 53 LOFCS) y con respeto al marco territorial de actuación de los mismos (artículo 51.3 LOFCS).

²⁵⁵ En sentencia del Tribunal Constitucional n.º 82/1993 de 8 marzo (Pleno).

3.2.1.6 - Extremadura

El sexto intento para vetar las leyes de coordinación autonómicas en materia policial por parte del Estado, se planteó el 28 de agosto de 1990 (recurso núm. 2169/1990), donde nuevamente el AdE planteó recurso de inconstitucionalidad, en este caso contra el artículo 3.1²⁵⁶ de la Ley 1/1990, de 26 de abril, Coordinación de Policías Locales de Extremadura, en lo relativo a la mancomunidad policial (también en esta ocasión con invocación expresa del artículo 161.2 CE, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados).

De forma parecida, la Comisión Permanente del Consejo de Estado (en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 1990), emitió por mayoría el dictamen 55.288, donde se examinó la propuesta del recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.1, 7.8 y la Disposición Adicional Primera de dicha Ley²⁵⁷.

A los efectos que nos interesan aquí, las consideraciones valoradas por el Consejo de Estado respecto del artículo 3.1 de la ley extremeña afirmaban que, tanto la LOFCS como la TRBRL, no impedían la creación de Cuerpos de policía local por las Mancomunidades, sin perjuicio de que se hubiesen de respetar los límites y las condiciones establecidos en aquéllas, como expresamente declaraba el artículo 3.1 de la Ley 1/1990. Por consiguiente, según este dictamen no cabía apreciar la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para impugnar el citado precepto.

Aun y así nuevamente fue decretada, como se verá, la suspensión de dicha ley²⁵⁸, con la consecuente desestima del recurso elaborado por la Junta de Extremadura, donde se volvía a redundar en la idea de que la creación de Cuerpos de policía propios por entidades municipales de ámbito supralocal crearía situaciones jurídicas funcionariales cuyos efectos serían de difícil reparación en el caso de que el precepto impugnado resultase ser contrario a la Constitución.

Con los mismos argumentos que en anteriores ocasiones, basados principalmente en el desbordamiento de competencias de la Comunidad Autónoma para autorizar la creación de entes supramunicipales de Policía local, compareció el AdE ante el Tribunal Constitucional para resolver en firme el recurso establecido contra el artículo 3.1 de la Ley 1/1990 de Coordinación de Policías Locales de Extremadura²⁵⁹.

En este supuesto jurisprudencial, el Letrado de la Junta de Extremadura, se personó afirmando que las mancomunidades locales podían constituir Cuerpos de policía, ya que la LOFCS debe interrelacionar sus mandatos y previsiones con la LRBRL, la cual concede facultades a los municipios (artículo 44) para crear mancomunidades para la prestación conjunta de servicios de su competencia y, entre ellos, el de seguridad y policía, alegando también que frente a esta conclusión no es un obstáculo que los Cuerpos de Policía municipales no pudiesen.

²⁵⁶ **Artículo 3.1:** Los Cuerpos de policía local podrán ser creados por los municipios y *mancomunidades* del territorio de la comunidad autónoma de Extremadura, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la legislación aplicable de régimen local y en la presente Ley.

²⁵⁷ Vid. Barcelona Llop, J. (2003) “*Régimen de la Policía local en el Derecho estatal y autonómico*”, p. 181.

²⁵⁸ Resuelto en Auto del Tribunal Constitucional n.º 40/1991 de 29 enero (Pleno).

²⁵⁹ Resuelto en sentencia del Tribunal Constitucional n.º 51/1993 de 11 febrero (Pleno).

Llegada la defensa a esta conclusión, adujo este letrado que en realidad las policías locales no debieron de ser objeto de regulación por LOFCS, pero su artículo 51.1 de la LOFCS permitía a los municipios crear Cuerpos de Policía propios.

Finalmente unió a estas consideraciones jurídicas, otro razonamiento sociológico que derivada de su conexión con la realidad social (artículo 3 del Código Civil), al exponer en su escrito, que esa Comunidad Autónoma tenía 380 municipios, más de la mitad de ellos con menos de 1.000 habitantes y tan sólo 43 con más de 5.000, donde difícilmente podían esos municipios ejercer sus competencias de policía a no ser mediante una mancomunidad.

Como era de esperar, y con base en las sentencias vistas con anterioridad Tribunal Constitucional falló, no por la fundamentación llevada a cabo por la Junta de Extremadura, sino por la línea jurisprudencial que había decidido no abandonar el Pleno de este Tribunal, al declarar en firme la inconstitucionalidad y subsiguiente **nulidad del inciso “y mancomunidades”** del artículo 3.1, de la Ley 1/1990.

Su razonamiento fue que la delimitación constitucional que establecen los artículos 148 y 149 CE (reflejados en la LOFCS), no puede entenderse contradicha ni ampliada por el invocado artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, precepto organizativo de este ámbito que se limita a reconocer a los municipios el derecho de asociarse entre sí en mancomunidades para ejecutar en común obras y servicios de su competencia, y, aunque entre ellos se halle el de policía, necesita de una habilitación competencial específica que no se encuentra en la LOFCS.

3.2.1.7 - Cataluña

En este apartado no solo se expondrán los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional sobre la normativa que regula a las policías locales de esta Comunidad, sino que también se analizarán los litigios llevados: ante el Tribunal Supremo y ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC), para intentar vetar el AdE los actos normativos que querían aplicar como solución competencial, la mancomunidad policial.

El caso catalán (en su conjunto) es diverso y antagónico donde los haya, ya que aunque en algún caso el Tribunal Constitucional ha sido benévolo con las normativas autonómicas que hablan de la Policía local, al establecer sentencias que favorecían y permitían ciertas herramientas relativas a los convenios de colaboración, en otros supuestos ha sido más tradicional al no ser tan beneficiosos para con algunos Ayuntamientos catalanes que intentaban aplicar fórmulas alternativas a las expuestas por la LOFCS.

Esta comunidad autónoma se podría considerar, dentro de las sentencias analizadas, un caso diferenciado del resto, no en sí por la normativa llevada ante los tribunales (la cual no era muy diferente de las expuestas anteriormente), sino más por las peculiaridades policiales existentes en este territorio en comparación con las otras autonomías, ya que en Cataluña existe desde mucho antes de la promulgación de la actual Constitución, un Cuerpo autonómico policial propio, los *Mossos d'Esquadra*, que debe desde la promulgación de la LOFCS, prestar sus servicios y coexistir conjuntamente con los diferentes Cuerpos locales de policía catalanes.

El **siguiente frente judicial** llevado ante el TC acarreó un proceso que vinculaba, no sólo las pretensiones para con el trabajo entre las policías locales, sino también de éstos entes policiales en coordinación y colaboración con el Cuerpo autonómico.

Vistos los Autos de suspensión del Tribunal Constitucional promulgados desde finales de 1988 en otras CCAA, Cataluña valoró en 1991 una redacción alternativa en su normativa policial (con relación al trabajo conjunto de las policías locales), distinta en su funcionamiento a la de la mancomunación, para buscar una vía que dejase acoger formas de salir eventualmente del territorio que les es propio, en aras de la cooperación mutua entre las administraciones locales.

La denominación de esta nueva fórmula de prestación de servicios interpoliciales, eran los llamados “convenios de cooperación” temporales entre las policías locales, regulados éstos en el artículo 23 de la Ley 16/1991 catalana²⁶⁰, como se verá a continuación.

En ese sentido, el 18 de octubre de 1991, tres meses después de la promulgación de la Ley de policías Locales de Cataluña, el Abogado del Estado planteó recurso de

²⁶⁰ **Artículo 23:** 1) Los municipios que no disponen de policía local pueden establecer *convenios de cooperación* con el departamento de Gobernación para que la policía autonómica ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las policías locales. 2) Los municipios que disponen de policía local pueden solicitar al departamento de Gobernación el apoyo de la policía autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva policía local. 3) En casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir “acuerdos de cooperación” entre sus policías.

inconstitucionalidad (núm. 2091/1991) contra el artículo 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/1991, de 10 de julio (único artículo del recurso que este estudio interesa referenciar), con invocación expresa del artículo 161.2 de la Constitución al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados (como era habitual en todos los casos ya expuestos anteriormente).

Lo que el AdE creía inconstitucional de la redacción del artículo recurrido no era una pretensión de crear Cuerpos mancomunados propiamente dichos (al no preverse en esa Ley), sino la permisión autonómica de suscribir convenios de colaboración varios, tanto de los municipios ante la Consejería de Gobernación para que la policía autonómica pudiese realizar actuaciones concretas y de cooperación propias de la policía local, como en la suscripción de acuerdos de cooperación **en caso de necesidad**, entre los municipios limítrofes y sus Policías.

El AdE negaba la posibilidad de suscribir éstos, por entrar el artículo 23 de la Ley 16/1991 con el artículo 51.3 de la LOFCS, el cual decía que “dichos Cuerpos (locales) sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes”.

Para la Abogacía General del Estado, la actuación de la policía autonómica bajo los convenios de colaboración no impediría que, en aplicación del artículo 51.2 de la LOFCS (además de los Guardias Vigilantes, Agentes o Alguaciles que desempeñan funciones de custodia de bienes, edificios o instalaciones), que se duplicasen las funciones propias de los policías locales, ya que este caso existirían agentes de dos Cuerpos diferentes realizando las mismas funciones, e incluso, duplicándose las autoridades que dirigirían su actuación (autonómica y municipal), pudiéndose generar dualidades y disfunciones.

Así mismo, también defendía la inconstitucionalidad del artículo 23.2 de esa Ley, al valorar, según anteriores Autos del mismo Tribunal, que la actuación de las policías locales fuera del ámbito de sus municipios podía originar conflictos, controversias, duplicidades y disfunciones a las actuaciones de los Cuerpos policiales que redundarían en perjuicio de la seguridad pública y serían de difícil reparación en caso de declararse inconstitucionales los preceptos.

Por contra, las alegaciones aducidas por el Abogado de la *Generalitat* de Cataluña, afirmaban que con la suspensión se paralizarían muchos convenios de colaboración que se encontraban preparados, sin poderse concluir y formalizar, con el objeto que la policía autonómica diese soporte a las policías locales en situaciones extraordinarias, o de que esas policías locales actuasen coordinadamente ante acontecimientos que afectaban a varios municipios limítrofes, tratándose en realidad de situaciones que hasta la actualidad se habían venido solucionando pacíficamente mediante la celebración de esos convenios, como por ejemplo, la cobertura policial de acontecimientos multitudinarios como las procesiones de *Corpus Christi* en el municipio de *Sitges*, y la celebración de los carnavales en el de *Vilanova i la Geltrú*, o el refuerzo de los servicios policiales en los municipios turísticos de la Costa Brava durante los meses de julio y agosto.

Pero además, alegaba la *Generalitat* catalana, que los mecanismos surgidos de los convenios interadministrativos resultaban especialmente indicados para solucionar

buena parte de las situaciones que se pudiesen plantear durante la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992, en los 15 municipios de Cataluña que habían sido designados como subse-des olímpicas y que habían de acoger la celebración de buena parte de las competiciones, y había de tenerse en cuenta que un acontecimiento de la magnitud y proyección internacional de unos Juegos Olímpicos requiriese unas condiciones de seguridad y eficacia extraordinarias y, por ello, enfrentaba a las policías locales a unos compromisos de los que únicamente podrían salir airosas si optimizaban sus propios recursos y si además podían contar con la cooperación de los demás Cuerpos de Policía.

El Abogado del Consejo Ejecutivo de la *Generalitat* sostenía por el contrario, que lo recogido en el artículo 23.2, era un supuesto de cooperación interadministrativa (en circunstancias más excepcionales que las del 23.1.), donde la Ley catalana se limitaba a resaltar el deber de auxilio mutuo y cooperación que se desprendía de la propia Constitución y del artículo 3 de la LOFCS²⁶¹.

En defensa del artículo 23.2 recurrido, el Abogado de la *Generalitat* manifestó en su escrito (respecto de la suscripción de los acuerdos de cooperación “en casos de necesidad”, que tal ordenación no contraviene el artículo 51.3 de la LOFCS, porque en los casos de necesidad) a los que aquí se alude, garantizan la excepcionalidad del supuesto de emergencia requerido por el citado artículo 5.1.3, y la autorización dispuesta no es un obstáculo al requerimiento de la autoridad competente que la Ley Orgánica impone.

Por primera y única vez, dentro de los Autos emitidos en recurso de este tipo de normativas²⁶², **dictó el alto Tribunal el acuerdo de levantar la suspensión** íntegra de la aplicación de los artículos recurridos, tanto del 23, como de los no estudiados aquí (del 15.1.b) y del 18, relativos a las funciones de coordinación y al porte de armas).

Un año después, el 8 de marzo de 1993, y después de siete sentencias firmes más en la materia ante otras CCAA dictó el Tribunal Constitucional **fallo sobre la constitucionalidad** de los artículos de la Ley catalana 16/1991²⁶³.

Cabría en este caso hacer eco de los **razonamientos expuestos en la sentencia** para entender mejor sus motivos. A tenor literal de lo expuesto en la sentencia, se puede resumir de todo ello que aunque para el Abogado del Estado, el artículo 23.2 de la Ley catalana ignoraba el mecanismo de colaboración previsto en el artículo 54.1 de la LOFCS para los supuestos en él contemplados²⁶⁴, para el Tribunal, este precepto era de aplicación supletoria respecto de lo establecido en el Estatuto y en las Leyes que lo desarrollaban (según la Disposición Final 2ª de la LOFCS), “sin que supongan estos convenios de colaboración vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada en los artículos 137 y 140 CE, ya que en todo caso debe ser fruto de

²⁶¹ **Artículo 3 LOFCS:** 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 ésta Ley.

²⁶² Auto del Tribunal Constitucional n.º 81/1992, de 17 de marzo (Pleno).

²⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 85/1993, de 8 de marzo (Pleno).

²⁶⁴ **Artículo 54.1 LOFCS:** 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.

convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes”.

En cuanto al párrafo tercero del artículo 23, que estipulaba la suscripción de acuerdos de cooperación entre las policías locales, cabía sin esfuerzo, según el Tribunal, una interpretación del mismo conforme al bloque de la constitucionalidad. Lo que la LOFCS prohíbe, decía la sentencia, es “la creación de Policías locales supramunicipales y la actuación de los Cuerpos de Policía Municipal fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes”.

No obstante, observaba el Tribunal en el texto, que en el precepto impugnado perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de policía municipal, mientras no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial²⁶⁵, e incluso al referirse a la cooperación entre sus Policías, donde caben mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la policía municipal individualmente considerados²⁶⁶.

Cabe seguidamente **analizar otras sentencias y litigios judiciales surgidos en Cataluña**, respecto de otros actos normativos que, de forma particular son en cierto modo de interés para este estudio, sobretodo y además, por versar de la misma materia y por ser atractivo su análisis en su fondo.

Como se ha podido ver hasta ahora, cuando después de la promulgación de la LOFCS una comunidad autónoma aprobaba una norma jurídica relativa al funcionamiento y/o a la colaboración de las policías locales, podían pasar dos cosas. O bien que su articulado no fuese recurrido por considerarse por el Estado ajustado a la ley, o bien que se presumiese que vulneraba algún precepto de los regulados en la posterior Ley 2/1986. En este último caso, la Abogacía General del Estado la denunciaba ante los órganos jurisdiccionales pertinentes para que el órgano judicial velase sobre su contenido.

Pero, ¿qué pasa con la validez de las normas o actos normativos autonómicos dictados antes de la aprobación de la LOFCS?

Esto fue el caso que generó el recurso interpuesto ante un acto normativo basado en la actualmente derogada Ley catalana 10/1984, de 5 de marzo, de coordinación de las policías locales, que permitía la creación de servicios de policía intermunicipales en las zonas en que los ayuntamientos correspondientes no pudiesen hacer frente a los gastos de una policía propia, o en aquéllas en que las circunstancias aconsejaran mancomunar o unificar los servicios de policía locales, determinando el convenio la realización de patrullaje mixto, regular y uniforme en el tiempo, quedando este recurso paralizado en el tiempo durante media década.

Con base en esta permisión del Gobierno catalán, dos Ayuntamientos barceloneses decidieron establecer un pacto mancomunal. Por ello en el año 1990, la Administración

²⁶⁵ Como ha señalado este Tribunal respecto de un precepto análogo de la Ley de la Comunidad de Madrid de Coordinación de Policías Locales, según la sentencia del TC n.º 52/1993.

²⁶⁶ Instrumento que el Tribunal Constitucional ha considerado acorde con lo previsto en la LOFCS, según las sentencias del TC 81/1993 y 86/1993.

del Estado denunció ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña²⁶⁷ mediante recurso contencioso-administrativo (núm. 1293/1990), el proyecto de convenio de colaboración de los servicios de policía municipal de dos municipios limítrofes²⁶⁸, basándose éstos entes municipales en el artículo 3.g) de la Ley 10/1984.

El 25 de septiembre de 1995 (cinco años después de la interposición de la demanda de suspensión de los convenios municipales), la sentencia del TSJC que resolvió este litigio dejó claro que este acto administrativo en forma de convenio infringía lo dispuesto en el artículo 51.3 de la LOFCS, por no presentar ninguno de los dos caracteres de eventualidad y extraordinariedad, que se ha ido viendo que era lo determinado desde el año 1993 por el TC para considerarse convenios de colaboración o cooperación válidos desde jurisprudencia. El Ayuntamiento de *Martorelles* ante el Tribunal Supremo planteó recurso ante esta sentencia.

Aun habiendo dictado el Tribunal Supremo de forma aislada en el año 1992 una única sentencia que validaba la fórmula de la mancomunación de servicios policiales, al establecerse un año después por el Tribunal Constitucional una línea jurisprudencial en la materia (desde la sentencia 25/1993 y siguientes), que dejó clara su oposición ante esta fórmula de prestación de servicios mancomunados, no tuvo otro remedio el TS que verse obligado a denegar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de *Martorelles*²⁶⁹.

En los fundamentos jurídicos se recordaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que aceptaba la validez de aquellas leyes autonómicas que habían previsto supuestos de colaboración entre policías locales, siempre que no implicase ni la creación de policías supramunicipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de policía municipal, cabiendo perfectamente las fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de policía municipal que no entrañasen ningún tipo de actuación extraterritorial²⁷⁰, e incluso mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la policía municipal individualmente considerados²⁷¹.

Sin embargo, como recoge la sentencia recurrida en el caso examinado, el proyecto formulado por los Ayuntamientos regulaba una actividad policial de patrullas mixtas compuestas por policía local de cada municipio, todo ello de forma regular y uniforme en el tiempo, la cual no presentaba los caracteres de eventualidad y carácter extraordinario, requisitos exigidos para estos convenios de cooperación.

Como que los conceptos que exigía el artículo 51.3 de la LOFCS para que fuese posible la actuación de los Cuerpos de policía local fuera del ámbito territorial del municipio eran los de eventualidad y extraordinariedad, no se cumplían estos requisitos, al no suponer los convenios recurridos una adscripción temporal de efectivos a otro municipio, sino una permanente actuación conjunta de efectivos policiales de uno y otro

²⁶⁷ Resuelto en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 517/1995 de 25 septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª).

²⁶⁸ aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de *Sant Fost de Campsentelles* en fecha 11-4-1988, y por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de *Martorelles* el 25-3-1988, basándose éstos entes municipales en el artículo 3.g) de la Ley 10/1984.

²⁶⁹ Sentencia resuelta en el año 2002 por el Tribunal Supremo, siete años más tarde que la anterior, y doce años después de la primera demanda ante el TSJC.

²⁷⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1993.

²⁷¹ Sentencias del Tribunal Constitucional 81/1993 y 86/1993.

municipio, aun cuando formalmente se alterase la adscripción funcional por razón del término municipal en que la patrulla se halle en cada momento concreto.

Por último sería oportuno resumir otros dos procesos judiciales también disputados en territorio catalán, pero con actores muy diferentes en ambos casos, y también respecto de las sentencias analizadas hasta ahora.

El primero de ellos trata del litigio llevado ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña²⁷², en referencia al Acuerdo de fecha 20-12-1996 dictado por el Ayuntamiento de *Badia del Vallès* (Barcelona)²⁷³, y por el cual se declaró la pre-existencia de un Cuerpo de policía local (creado éste en época preconstitucional)²⁷⁴, con el fin de validarlo y transformarlo en un Cuerpo de policía local de los regulados dentro de la Ley de Policías locales de Cataluña 16/1991²⁷⁵.

El actor recurrente fue la misma *Generalitat* de Cataluña, que consideraba en sus impugnaciones que el acuerdo era contrario a Derecho porque:

- a) Los vigilantes motorizados de la Mancomunidad no eran ni habían sido nunca agentes de policía local
- b) En consecuencia, los vigilantes motorizados de la Mancomunidad no formaban parte de ningún Cuerpo de policía local, ya que la Mancomunidad no disponía de Cuerpo de policía local, habida cuenta que las funciones en la materia se ejercían directamente por los Ayuntamientos de *Barberà del Vallès* y de *Cerdanyola del Vallès* y la Mancomunidad no podía crear un Cuerpo policial
- c) No se podía declarar preexistente un Cuerpo de policía local que ni existía con anterioridad como tal, ni había agentes de policía local propios de la Mancomunidad que ejercieran las funciones, y
- d) El Ayuntamiento de *Badia del Vallès* no podía disponer de un Cuerpo de policía local mientras no se procediera a su creación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la normativa vigente.

Concluía del escrito aportado en defensa de las actuaciones llevadas a cabo por el consistorio demandado de *Badia de Vallès* (respecto de la lectura de los artículos 249.3 y 253 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local, de 30 de mayo de 1952, en vigor actualmente), que la policía municipal englobaba tanto a los guardias como a los agentes o a los vigilantes, siendo nota común a todos ellos que eran funcionarios que usaban armas, sin que existiera normativa expresa que prohibiera que una Mancomunidad dispusiera de policía local.

²⁷² Recurso contencioso-administrativo ante el TSJC n.º 873/1997.

²⁷³ Cabe aclarar lo sucedido en dos fechas diferenciadas. **En el año 1974**, los municipios de *Barberà del Vallès* y de *Cerdanyola del Vallès* (en esa época llamados Santa María de Barberá y Sardañola), **constituyeron una mancomunidad** para la prestación de varios servicios²⁷³, siendo uno de sus fines “la organización del servicio de Policía Urbana y de Tráfico”, donde dicha mancomunidad de la nueva *Ciudad Badia* disponía de plena capacidad jurídica y administrativa, y de medios personales y materiales propios.

²⁷⁴ El personal integrante del Cuerpo policial de *Badia del Vallès* estaba formado por los denominados “vigilantes motorizados”, que según su ayuntamiento constituían una auténtica policía municipal.

²⁷⁵ En el año 1994 se creó el municipio de *Badia del Vallès* por segregación de parte de los términos municipales de *Barberà del Vallès* y *Cerdañola del Vallès*, los cuales había creado una mancomunidad de servicios antes de ese año, prestándose en ella un servicio de policía municipal, el cual una vez segregado aspiró el municipio de *Badia* a conservar como Cuerpo de Policía local con base en el acuerdo impugnado en este litigio.

No obstante, no llegó a concluir el TSJB con este escrito que en la mancomunidad policial integrada existiese un verdadero Cuerpo de policía local.

En una primera etapa (previa a la creación de la Ley 2/1986), según los documentos analizados por el Tribunal, de las cuatro convocatorias para cubrir las plazas de estos vigilantes motorizados, las dos primeras (años 1975 y 1977) no solicitaban ningún título para el acceso, y en las dos últimas (años 1980 y 1984), únicamente se solicitaba certificado de estudios primarios.

Esto llevó al Tribunal a declarar que, de acuerdo con los términos que se utilizan en cada una de las convocatorias, no era posible asimilar los vigilantes motorizados a los policías municipales por la falta de exigencia de titulación alguna en las convocatorias, como tampoco se les podía asimilar a policías locales propiamente dichos, al no poder portar éstos arma según el Decreto de 30 de mayo de 1952 al considerarse los integrantes de este Cuerpo como “funcionarios subalternos y no miembros de una policía municipal”.

Concluía en Tribunal que la posibilidad de disponer de un Cuerpo de policía municipal sólo se concedía a los municipios y no a otras entidades locales, como sí se desprendía del artículo 252 del Reglamento de funcionarios de la Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952 al decir que “La Guardia Municipal constituirá en cada Ayuntamiento un solo Cuerpo [...]”.

El Tribunal autonómico expresó sorpresa en esta sentencia, al ver que en el año 1996 (10 años después de la aprobación de la LOFCS), no tuviese en cuenta el Ayuntamiento de *Badia del Vallès* que no podían conservar unos agentes policiales provenientes de un Cuerpo de policía local mancomunado, ya que este no podía pre-existir, y de la misma forma mantenerse.

También constituyó una notable sorpresa para los miembros del Tribunal, que los ilustres profesores que redactaron el “dictamen sobre el Cuerpo de policía municipal de Badia y sus agentes o vigilantes (que sirvió de base para la adopción del acuerdo aquí impugnado), desconocieran u omitieran en el año 1996 la doctrina emanada por el Alto Tribunal²⁷⁶, que daban respuesta a varias de las cuestiones controvertidas²⁷⁷. Por todo ello, **se anuló el acuerdo de mancomunidad policial por no ser conforme a Derecho**, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de *Badia del Vallès*.

El segundo proceso judicial a comentar se inició en territorio catalán, donde el TSJC estimó en año 1991 el recurso interpuesto por la *Generalitat* de Cataluña contra el Acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona de 31-5-1988²⁷⁸, por el que se aprobaba definitivamente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad de la Diputación de

²⁷⁶ En las sentencias 25/1993, de 24 de febrero, 49/1993, de 15 de marzo, 50/1993, de 11 de marzo, 52/1993, de 11 de marzo, y 81/1993, de 15 de abril

²⁷⁷ Más en concreto, que el título competencial prevalente en materia de policías locales es el de seguridad pública y no el de régimen local, y que la posibilidad de contar con policía propia sólo se concedía a las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, clasifica como “entidades locales territoriales”, y no a las que, fuera de ese grupo, gozaban también de la condición de entidades locales, pero tenían un ámbito territorial inferior o superior al municipio como es la Mancomunidad municipal.

²⁷⁸ Sentencia dictada el 1 de marzo de 1991, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Barcelona, y que con el cual se pretendía crear un Cuerpo policial dependiente de dicha Diputación²⁷⁹. Dicho recurso prosperó decretándose la suspensión del acuerdo dictado por la Diputación de Barcelona.

Esto motivó que este organismo local llevase el caso ante el Tribunal Supremo (recurso núm. 6811/1991), con el *petitum* de anulación de la sentencia impugnada. Dentro de los razonamientos del Tribunal para dictar sentencia²⁸⁰, no negaba a la Administración apelante su habilitación para dictar el Reglamento cuestionado en una aplicación retroactiva de la Ley Orgánica 2/1986 (cosa que ésta demandaba dentro de su escrito de apelación), sino que anulaba (en ambas sentencias) la creación *ex novo* de una concreta policía de seguridad y orden público.

Partiendo de esta premisa (al igual que en la sentencia del Tribunal Constitucional, STC 25/1993, de 21 enero), el establecimiento de tales Cuerpos sólo era posible con base en la Ley Orgánica 2/1986, que debía servir de cobertura al correspondiente acuerdo.

La respuesta fue clara. El artículo 149.1.29 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía se refieren a Policías: del Estado, de las comunidades autónomas y de los Municipios. Y aun cuando el artículo 2 de dicha Ley 2/1986 vincule las policías locales a las Corporaciones homónimas, invocadas genéricamente, es evidente que aquella expresión (utilizada también en la rúbrica del Título V), se reduce en su contenido al ámbito municipal y sólo a él (artículo 51), donde se alude a las normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos (artículo 52), vinculándose funcionalmente sus cometidos a las prestaciones de servicios propios de los municipios y en el ámbito de éstos (artículos 53 y 51.3).

En definitiva, no se contemplaba, en la Ley 2/1986 una competencia para autorizar la creación de otros Cuerpos de policía local supramunicipales. Por todos los razonamientos expuestos anteriormente, condujo la sentencia a la desestimación del recurso de apelación interpuesto por la Diputación de Barcelona.

²⁷⁹ Esta sentencia es de interés para este artículo al tratarse la Diputación Provincial de un ente de la Administración Local, debiéndose entonces aplicar analógicamente la normativa de la LOFCS como ante los municipios, también claro está, al ser organismos de ámbito local.

²⁸⁰ Dictada por el Tribunal Supremo de 8 noviembre 1996 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª).

3.2.1.8 - Galicia

El antepenúltimo caso a exponer, se inicia con el recurso de inconstitucionalidad (núm. 1283/1992) planteado por el AdE ante el Tribunal Constitucional²⁸¹, a los efectos que incumbe este apartado, contra los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Ley del Parlamento Gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías locales²⁸², nuevamente con invocación expresa del artículo 161.2 de la Constitución, al objeto de que fuese ordenada la suspensión de los preceptos impugnados.

Dichos artículos fueron recurridos por la pretensión del Gobierno gallego para permitir, en caso de **insuficiencia temporal** de los servicios de la policía local de esta Comunidad Autónoma, o de que éste no tuviese necesariamente de un Cuerpo propio de policía local, para que pudiese actuar en su ámbito territorial, la Policía de otros ayuntamientos, mediante los oportunos acuerdos entre las autoridades municipales correspondientes.

Como se verá a continuación, el artículo recurrido no trata de regular alguna forma de la denominada mancomunidad policial, sino que es un supuesto de regulación de acuerdos bilaterales intermunicipales, por tiempo determinado, y en régimen de comisión de servicio.

El Abogado del Estado recurrió este articulado con base en los mismos razonamientos que anteriormente expuso en las ya citadas sentencias previas, con base en la extensión de los servicios de la policía local más allá de su propio municipio en supuestos distintos de los previstos en la LOFCS. Se recurrían así posibles conflictos de competencia, controversias, duplicidades y disfunciones derivadas de la concurrencia en las actuaciones policiales entre las FCSE y los Cuerpos de policía local de los municipios, incluso de posibles conflictos derivados de la intervención en un determinado asunto de policías locales de diversos municipios.

Para decidir sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la Norma impugnada (como consecuencia de la invocación por el Abogado del Estado del artículo 161.2 de la CE), el TC ponderó las consecuencias que, para los intereses públicos o privados podrían derivarse de la adopción de una u otra medida, y la mayor o menor dificultad que, en su caso, pudiera originar la reparación de los posibles perjuicios.

Por todo esto, volvió el TC a creer que sí podrían ocasionarse las controversias y disfunciones, al extenderse los servicios de la policía local más allá de su propio ámbito, procediendo a mantener en suspenso la vigencia de la Norma impugnada durante la tramitación del recurso, para evitar distorsiones en la actividad policial.

²⁸¹ Auto del Tribunal Constitucional n.º 309/1992 de 20 octubre (Pleno).

²⁸² **Artículo 6.1:** Eventualmente, cuando por la insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de Policía local de algún Ayuntamiento, su Alcalde podrá llegar a acuerdos bilaterales con otros Ayuntamientos, en orden a que miembros de la Policía de estos Ayuntamientos puedan actuar en el término municipal del solicitante, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicio, aceptado voluntariamente por el agente y con devengo de las dietas y gastos de desplazamiento que correspondan.

Artículo 6.2: Asimismo, podrán solicitar dicho soporte asistencial, aquellos ayuntamientos que ajustándose a las leyes, no tengan necesariamente que disponer de un Cuerpo propio de Policía local.

No hace falta recordar ni redundar en los argumentos del AdE, que sin apenas variar, venían a alegar los mismos motivos que los recursos anteriores, basados éstos en las situaciones de **emergencia**, en la imposibilidad de actuación extraterritorial, y en las contravenciones de los artículos de la Ley 2/1986.

Pero sí sería de interés, por su peculiaridad, exponer ciertos párrafos, extractos de las alegaciones presentadas por el Letrado de la Junta de Galicia, para solicitar la desestimación del recurso de inconstitucionalidad planteado.

Según la defensa autonómica, era impropia la impugnación del artículo 6 de la Ley gallega, porque²⁸³:

“[...] la noción de situaciones de emergencia (que emplea el artículo 51.3 de la LOFCS) no debe excluir supuestos de insuficiencia temporal de los servicios o el apoyo y auxilio ocasional a otros Ayuntamientos que carecen de Policía Municipal. Es más, estos preceptos se limitan a traducir en normas escritas una práctica consuetudinaria de los pueblos de Galicia con ocasión de ferias, fiestas patronales y demás acontecimientos multitudinarios; prestando solidariamente los Ayuntamientos grandes sus guardias municipales a los «pequeños», incapaces de contar con una dotación policial permanente. Los mecanismos de auxilio son tan viejos como la misma Administración [...].El soporte asistencial establecido en el artículo 6 de la Ley gallega difiere sustancialmente de lo dispuesto en el artículo 51.3 de la LOFCS. Las situaciones de emergencia allí previstas vienen recogidas en los artículos 2, 8 y 12 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil. Por el contrario, la norma autonómica impugnada no contempla una actuación extraterritorial de la Policía Municipal sino que sus miembros, *uti singuli*²⁸⁴, ejerzan una actividad de apoyo acorde con la tradición rural de Galicia. Es cierto que eventualmente el Alcalde podría llegar a acuerdos bilaterales pero no para que el Cuerpo de Policía Municipal actúe extraterritorialmente, sino para prestar un auxilio a otro Ayuntamiento con miembros de la propia Policía [...]”

Continuaba el Abogado de la Junta de Galicia con la consideración de que²⁸⁵:

“[...] dada la realidad de unos municipios sin policías, ¿qué resulta preferible?, ¿que las funciones se compartan con personal de otros municipios o acceder a figuras atípicas como la contratación de policía en municipios turísticos?, posibilidad prevista en el Decreto 688/1975, de 21 de marzo, y en la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 23 de julio de 1979. No es fruto del azar que Galicia cuente con 32.000 entidades de población integradas en 313 municipios, una dispersión del hábitat que, aunada a la carencia de recursos económicos, legítima la solución buscada en el artículo 6.2 de la Ley”.

Dicho recurso se dirimió en marzo del año siguiente ante el Pleno del Tribunal Constitucional²⁸⁶, en ocasión de la batería de sentencias que desde el mes de enero de 1993 se estaban dictando en la materia.

²⁸³ Reproducción parcial del Antecedente 6 de la sentencia del TC 86/1993 de 8 marzo.

²⁸⁴ Consideración especial en virtud de un régimen jurídico peculiar de individuos, cosas o derechos.

²⁸⁵ Reproducción parcial del Antecedente 7.d) de la sentencia del TC 86/1993 de 8 marzo.

²⁸⁶ En la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 86/1993 de 8 marzo (Pleno).

En esta ocasión, el Pleno del Tribunal, volvió a redundar en pro de las comunidades autónomas, recordando que, aun y la aparente contradicción entre el artículo 51.3 de la LOFCS y al artículo 6 de la Ley gallega, no es tal si se tiene en cuenta que ambos artículos se refieren a supuestos de colaboración relativamente distintos.

Como señaló previamente este Tribunal respecto de dos preceptos análogos contenidos en las Leyes de Coordinación de Policías locales de Andalucía y de Cataluña, **lo que la LOFCS prohíbe es la creación de policías locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los “Cuerpos de Policía Municipal”, pero no impide la transferencia o adscripción temporal de agentes individualmente considerados.**

En el precepto impugnado, ni se facultaba para la creación de un Cuerpo de policía supramunicipal, ni para la prestación mancomunada de servicios de policía, ni se contempla ningún supuesto de actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal, sino que se limitaba a prever la posibilidad de adscripción temporal de agentes de policía de un municipio a otro mediante comisiones de servicio, teniendo este mecanismo de colaboración un alcance diferente al del regulado en el artículo 51.3 de la LOFCS y a los demás vetados por esta Ley.

3.2.1.9 - Madrid

El noveno y penúltimo encuentro judicial entre el Estado y las comunidades autónomas se libró en pro de la constitucionalidad de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías locales. Dicho recurso (núm. 2446/1992) se centraba, por lo que aquí nos interesa, en los artículos 25.4, 26, 27 b) y c), 28 de dicha Ley autonómica²⁸⁷.

Al igual que ocurrió en el supuesto de impugnación de la Ley extremeña dos años atrás, la Comisión Permanente del Consejo de Estado (en sesión celebrada el día de la fecha 22 de diciembre de 1992), emitió por mayoría el dictamen número 1447 donde se examinaba el expediente relativo a la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Madrid, respecto de la Ley 4/1992, de Coordinación de Policías locales de Madrid, impugnada por el Estado²⁸⁸.

Teniendo presente que desde el año 1988 ya se estaban recurriendo leyes autonómicas que recogían fórmulas de prestación de servicios policiales controvertidas, como la mancomunidad policial, las cuales estaban siendo recurridas por el Estado, y que aún no estaban resueltas en firme, es de sorprender, dados los Autos de suspensión dictados, que en el año 1992 siguiesen regulándose elementos que conjugasen la figura de la mancomunidad policial, con los convenios de cooperación y colaboración intermunicipal.

Como Andalucía, Cataluña y Galicia, Madrid había establecido condiciones de funcionamiento para sus policías locales sin basarse en la mancomunidad policial, y que en algún caso como en Cataluña, no habían sido incluso ni suspendidas.

Sin ahondar demasiado en las conclusiones del Tribunal en esta sentencia²⁸⁹, por ser reiterativas, es necesario explicar brevemente las consideraciones de este órgano judicial respecto de los artículos recurridos.

Respecto de los **artículos 25.4²⁹⁰ y 26²⁹¹**, creyó el Pleno que la regulación autonómica desbordaba el ámbito de su competencia al aplicarla a un supuesto no autorizado en la LOFCS, limitando como antes dijimos, la facultad de creación de policías locales a los municipios y no a la Comunidad.

²⁸⁷ Aunque esta sentencia se exponga en último lugar (respecto del resto de las enunciadas en este trabajo (básicamente por aplicar un concepto cronológico respecto de las leyes en ser recurridas, y no respecto de las fechas de aparición de las sentencias firmes del Tribunal Constitucional), fue resuelta antes que el resto de las recurridas en esta materia (el 11 de febrero de 1993). Fue entonces de esta forma, la primera sentencia que sentaba las bases de la aprobación y validación constitucional de los llamados convenios de cooperación o colaboración diversamente expuestos con anterioridad.

²⁸⁸ Barcelona Llop, J en “el sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro”. Dentro de: (2003). *Régimen de la Policía local en el Derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Editorial Bosch S.A, p. 181. Ahora bien, dicha referencia es errónea al referirse en esta cita al dictamen 1477/1992, en lugar del dictamen número 1447, citado en este trabajo.

²⁸⁹ sentencia del Tribunal Constitucional n.º 52/1993 de 11 febrero (Pleno).

²⁹⁰ **Artículo 25.4:** Son funciones de la Comisión Regional de Coordinación de Policías locales: Proponer criterios de actuación conjunta de los Cuerpos de Policía local, *e informar la creación de Cuerpos de Policía local de carácter supramunicipal*.

²⁹¹ **Artículo 26:** Los Municipios podrán constituir con otros, mediante el ejercicio del derecho asociativo, mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía local propio.

Por otra parte, la regulación de la Ley Orgánica, no puede considerarse contradicha ni ampliada por el invocado artículo 44 de la LRBRL (precepto organizativo de los entes locales que se contrae a reconocer a los municipios el derecho de asociarse entre sí en mancomunidades, para ejecutar en común obras y servicios de su competencia) y aunque entre ellos se halle el de policía, necesita de una habilitación competencial específica que, como antes dijimos, no se encuentra en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Pronunció pues el Tribunal la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso de carácter supramunicipal del artículo 25.4, así como del artículo 26 en su integridad, ambos de la Ley impugnada.

El **artículo 27**²⁹² no tuvo ningún tipo de problema para su validación constitucional, ya que según los fundamentos del Tribunal, este precepto no vulneraba lo establecido en dicho artículo, ni el 51.3 LOFCS, pues **se limitaba a ser una variante de los modos de colaboración**, que en modo alguno sustituía al requerimiento de la autoridad competente, y que el hecho de que los servicios se realizasen fuera del territorio bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediatos, constituía simplemente una inevitable aplicación al caso, de los principios de jerarquía y subordinación en su actuación profesional.

Importante sí fue en este caso la decisión tomada respecto del **artículo 28**²⁹³. Contrariamente a lo denunciado por el Abogado del Estado, el precepto impugnado se refiere a una fórmula de colaboración conceptualmente distinta de las que determinan la actuación supramunicipal de las policías locales, puesto que no se refiere a situaciones de **emergencia** que determinen esa actuación extraterritorial, sino a la posibilidad de colaboración entre municipios para atender **eventualmente** (o sea, de modo transitorio) “situaciones especiales y extraordinarias, pues indudablemente son concebibles esas fórmulas de colaboración distintas de la actuación extraterritorial del Cuerpo de Policía local”.

El TC **no procedió pues, estimar la nulidad de este artículo**, ya que el concepto de extraordinarias pone de manifiesto que el límite sea considerado correcto, por tratarse de “situaciones fuera de lo normal” que exijan esa eventual colaboración especial, sin vulnerar el principio de actuación territorial del Cuerpo establecido por el artículo 51.3 de la LOFCS.

Según el TC: “aunque una interpretación ajena a ese sentido pudiera resultar contraria a dicho artículo, ello no comporta la inconstitucionalidad del precepto sino, en su caso, la de aquella eventual aplicación”²⁹⁴.

²⁹² **Artículo 27.** Los Cuerpos de policía local podrán actuar fuera del ámbito territorial de su municipio, siempre que se den las siguientes circunstancias: **a)** Que sean requeridos por la Autoridad competente y siempre en situaciones de emergencia. **b)** Que sean autorizados por la Junta Local de Seguridad respectiva o en su defecto por el Alcalde. **c)** Que los servicios que se realicen fuera del propio término municipal se hagan bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediatos y el mando del Alcalde del Municipio donde actúen.

²⁹³ **Artículo 28.** Los diversos Ayuntamientos podrán colaborar entre sí para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales y extraordinarias de conformidad con los criterios de actuación conjunta establecidos por la Comisión Regional de Coordinación.

²⁹⁴ Fundamento Jurídico 6º de la sentencia TC n.º 52/1993, de 11 de febrero.

3.2.1.10 - La Rioja

Haciendo un esquema cronológico, se puede recordar que en el año 1993 ya se habían resuelto los conflictos judiciales que entraban a valorar de la constitucionalidad de las leyes autonómicas, respecto de las distintas fórmulas alternativas de colaboración entre sus policías locales. Así, en diciembre de 2007, se añadió a la LOFCS la actual Disposición Adicional 5ª, que autorizaba los acuerdos de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de policía local dependientes de los respectivos municipios, siempre que se diesen supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispusiesen separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local.

Posteriormente se aprobó la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de la Rioja, y seis meses después el Estado promulgó la Orden Ministerial por la cual que se determinaban las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local²⁹⁵, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional 5ª de la LOFCS sementada anteriormente.

Tres meses después de haberse aprobado esta Orden Ministerial, el Estado decidió recurrir²⁹⁶, el artículo 5 de la Ley 5/2010²⁹⁷ con la intención de vetarla, por regular la competencia para autorizar la asociación de municipios para la prestación de servicios de policía local, solicitándose al igual que en los anteriores supuestos, la suspensión de dicho precepto en virtud del artículo 161.2 CE²⁹⁸.

En definitiva, consideraba que la discrepancia se ceñía en determinar, si la competencia para autorizar la asociación de varios municipios para crear una única policía local correspondía al titular de la competencia en materia de seguridad pública o, por el contrario, como dispone el precepto recurrido, correspondía a la Comunidad Autónoma de la Rioja en el ejercicio de sus competencia en materia de coordinación de policías locales, ya que la Rioja es una de las comunidades autónomas que no habían asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.

La justificación de esta alegación, señalaba el Abogado del Estado, se basaba en un informe elaborado al efecto, por el Ministerio del Interior, respecto de las dificultades operativas que se pudiesen dar en la coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de

²⁹⁵ **Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre**, por la que se determinaban las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local.

²⁹⁶ En virtud del recurso n.º 1008/2011, de 21 de febrero.

²⁹⁷ **Artículo 5.1:** Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía local. La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones. A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio. Asimismo se solicitará informe a la Comisión de Coordinación de Policías locales.

Artículo 5.2: Las asociaciones de municipios podrán crear Cuerpos de Policía con los requisitos establecidos en esta ley para los municipios con población inferior a seis mil habitantes, independientemente de la población que sumen, salvo que uno de los municipios cuente con una población superior a seis mil habitantes, en cuyo caso la asociación deberá cumplir los requisitos establecidos en el apartado segundo del artículo anterior.

²⁹⁸ Resuelto en el Auto n.º 107/2011 del Tribunal Constitucional, de 5 de julio (Pleno).

Seguridad de ámbito estatal que operasen en La Rioja, pudiendo incluso comprometerse la salvaguarda de la seguridad de personas y cosas y afectar al mantenimiento de un modelo policial equilibrado en todo el territorio nacional.

El Letrado autonómico señaló la existencia de varios municipios riojanos interesados en la creación de asociaciones para la prestación del servicio de policía local, cuyos intereses se verían perjudicados en cuanto no iban a poder poner en marcha el servicio, dilatándose así la puesta en práctica de la medida introducida por la Ley Orgánica 16/2007, la cual iba y dirigida a satisfacer una demanda histórica de los pequeños municipios rurales y provocando perjuicios en la seguridad de las personas y bienes radicados en municipios de ese tipo.

Por lo que respecta al contenido del **artículo 5.2**, éste nunca no se llegó a resolver ante los Tribunales, al llegarse a un acuerdo bilateral Estado-La Rioja²⁹⁹, donde se establecía la obligación de cambiar la expresión “podrán crear Cuerpos de policías locales” por la expresión, “prestar servicios de policía local”, por ser la primera fórmula constitucionalmente prohibida que emulaba a la mancomunidad policial.

Respecto al **artículo 5.1**, el Tribunal Constitucional **acordó levantar la suspensión**³⁰⁰, por creer este órgano judicial que los perjuicios alegados por el Abogado del Estado no aparecían acreditados, sin que, se alcancen a comprender las razones por las cuales el ejercicio ordinario de las funciones de los policías locales (tal como las mismas se definen en la LOFCS), pudiesen afectar a dicho modelo, cuando, además en nada afectan al despliegue, cuando resultase necesario, de las FCSE.

Aun y así, la sentencia dictada³⁰¹ declaró inconstitucional del precepto 5.1 de la Ley 5/2010 por considerarse que la Comunidad Autónoma de la Rioja no es competente para coordinar a sus policías locales, ni por haber asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de coordinación de las policías locales, ni para la protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, es decir, en materia de seguridad pública.

Razonaba el Alto Tribunal esta decisión al decir específicamente del acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local regulado por la disposición adicional quinta LOFCS, que “no desconoce el marco general de las funciones de coordinación de las CCAA que asumen para la actuación de las policías locales previsto en el artículo 39 de la misma Ley”³⁰².

Pero el Estatuto de Autonomía de La Rioja (artículo 8.1.36) solo atribuye competencia a esta Comunidad Autónoma, en el marco de lo previsto en el artículo 148.1.22 CE, para la “vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja”, no asumiendo pues competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público.

²⁹⁹ En aplicación del **Acuerdo de 18 de marzo de 2011**, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías locales de La Rioja.

³⁰⁰ En el Auto del Tribunal Constitucional número 107/2011, de 5 de julio de 2011.

³⁰¹ Según sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 172/2013, de 10 de octubre de 2013.

³⁰² Fundamento Jurídico 3º de la sentencia del TC n.º 172/2013, de 10 de octubre de 2013.

En consecuencia, las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las policías locales de los municipios de su territorio son estrictamente de coordinación, quedando excluida su competencia, no solo para la creación de policías locales supramunicipales, como ya ha tenido ocasión de precisar la doctrina del Tribunal Constitucional³⁰³, sino también la autorización de los acuerdos de colaboración o asociación entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local, al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencias en materia de seguridad pública.

Como **conclusiones** de este apartado dedicado a la jurisprudencia que ha entrado a valorar los acuerdos de cooperación, las actuaciones supramunicipales, las mancomunidades policiales, la creación de Cuerpos autonómicos, y la coordinación de las entidades locales con las territoriales autonómicas, se ha de decir que el Tribunal Constitucional ha sido muy taxativo y reiterativo al decir que los Ayuntamientos únicamente sí podrán convenir pactos intermunicipales de colaboración o cooperación puntuales (con ciertas condiciones), que pueden reflejarse en forma de convenios o acuerdos, pero no convenir la creación de una mancomunidad policial propiamente dicha.

También autorizaba siempre que no estuviese relacionado con dicho veto, la autorización para que las CCAA pudiesen coordinar a los entes locales en esta materia, e incluso a estos, con sus Cuerpos autonómicos, si los hubiere.

Con todas estas sentencias, el TC marcó unas directrices que después adoptó el legislador para sentar las bases reguladoras de un nueva fórmula de prestación de servicios coordinada para las policías locales, la asociación de servicios policiales, que no es propiamente una mancomunidad policial, pero es la figura que más se le asemeja, sin denominarla así.

³⁰³ Sentencias de TC 25/1993, Fundamento Jurídico (FJ) 1º, y 81/1993, FJ 3º.

Esquema de recursos constitucionales a la legislación policial autonómica

CCAA	Leyes recurridas	Recurso interpuesto	sentencia dictada
Murcia	5/1988 de 11 de julio	1753/1988 de 2 de noviembre	25/1993 de 21 de enero
Islas Baleares	10/1988 de 6 de octubre	257/1989 de 8 de febrero	49/1993 de 11 de febrero
Asturias	6/1988 de 5 de diciembre	532/1989 de 21 de marzo	50/1993 de 11 de febrero
Andalucía	1/1989 de 8 de mayo	1677/1989 de 3 de agosto	81/1993 de 8 de marzo
Valencia	2/1990 de 4 de abril	1918/1990 de 24 de julio	82/1993 de 11 de febrero
Extremadura	1/1990 de 26 de abril	2169/1990 de 28 de agosto	51/1993 de 11 de febrero
Cataluña	16/1991 de 10 de julio	2091/1991 de 18 de octubre	85/1993 de 8 de marzo
Galicia	3/1992 de 23 de marzo	1283/1992 de 21 de mayo	86/1993 de 8 de marzo
Madrid	4/1992 de 8 de julio	2446/1992 de 16 de octubre	52/1993 de 11 de febrero
La Rioja	5/2010 de 14 de mayo	1008/2011 de 22 de marzo	172/2013 de 10 de octubre

Tabla 3.2

-  1ª resolución
-  2ª resoluciones
-  3ª resoluciones
-  4ª resolución

3.3 – Sobre las administraciones y la prohibición de “mancomunar” los servicios policiales

Desde que la normativa local permite realizar mancomunidades genéricas u ordinarias, estas se han ido extendiendo a lo largo de toda la geografía española. Se han creado en casi todos los ámbitos posibles permitidos por la normativa, por no decirlos todos, eso sí, siempre que no fuesen materias examinadas, aun siendo de competencia municipal, como en el ámbito de la seguridad pública, ello es así desde las sentencias 25/1993 y siguientes en la materia del Tribunal Constitucional.

A veces los municipios han optado por ceder esas competencias a las Diputaciones Provinciales³⁰⁴, donde según la LRBRL uno de sus cometidos es asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, y más específicamente ofrecer colaborar en la gestión de la actividad municipal³⁰⁵, concretamente en los servicios a los ayuntamientos que por sí solos no puedan realizarlos, tal y como marcan sus competencias recogidas en el artículo 36.1 de la misma norma³⁰⁶, optando otros ayuntamientos por realizar entre diversos de ellos las bien sabidas mancomunidades.

Como ya se ha explicado antes, la LOFCS (refrendada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) dejaba fuera del ámbito competencial de las administraciones locales la posibilidad de crear o establecer mancomunidades policiales, generando esto que algunos ayuntamientos fracasasen al intentar mancomunar a sus policías locales por haber llevado la Abogacía General del Estado ante los tribunales estas acciones, originándose la anulación de muchas de las normas impugnadas desde el año 1993 por el Tribunal Constitucional.

De ahí en adelante, parecía que ya no existirían más dudas en lo relativo a las formas de prestar los servicios policiales, y/o para la colaboración interpolicial, pero realmente no ha sucedido así, como se seguirá viendo a continuación.

³⁰⁴ En las comunidades autónomas uniprovinciales las diputaciones provinciales fueron disueltas ya que las competencias de la diputación son asumidas por la propia comunidad autónoma.

³⁰⁵ Según el **artículo 31.2.a) de la Ley 7/1985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

³⁰⁶ **Artículo 36.1 de la LRBRL**: a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31, **b)** La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, **c)** La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal, **d)** La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito, y **e)** En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

3.3.1 – La descoordinación entre los registros estatales y autonómicos

Si se consulta el Registro Estatal de Entidades Locales³⁰⁷ se puede comprobar que de entre los 8115 municipios españoles pertenecientes a las 17 comunidades autónomas existentes, actualmente hay registradas un total de 1012 mancomunidades asociadas. De estas, 41 mancomunidades (un 4,05% del total) tienen asociadas los servicios de *seguridad ciudadana* (teóricamente prohibida por el TC), englobando a total de 403 municipios españoles (el 4,97% del total).

A continuación se puede observar la tabla relativa a los datos registrados por la Secretaría de Estado de las Administraciones públicas relativa a las mancomunidades asociadas³⁰⁸.

CCAA	Mancomunidades	Mancomunidades que asocian servicios de seguridad ciudadana	Municipios mancomunados	Municipios que asocian servicios de seguridad ciudadana
Andalucía	87	3 (3,45%)	771	18 (2,33%)
Aragón	46	1 (2,17%)	731	6 (0,82%)
Asturias	19	0 (0%)	78	0 (0%)
Baleares,	7	1 (14,29%)	67	6 (8,95%)
Canarias	16	3 (18,75%)	88	24 (27,27%)
Cantabria	22	0 (0%)	102	0 (0%)
Castilla y León	246	0 (0%)	2248	0 (0%)
Castilla la Mancha	136	1 (0,74%)	919	2 (0,21%)
Cataluña	77	4 (5,19%)	947	18 (1,90%)
Valencia	61	5 (8,20%)	542	59 (10,88%)
Extremadura	65	8 (12,30%)	387	80 (20,67%)
Galicia	38	7 (18,42%)	314	60 (19,10%)
Madrid	54	4 (7,40%)	179	26 (14,52%)
Murcia,	8	0 (0%)	45	0 (0%)
Navarra,	62	1 (1,61%)	272	47 (17,27%)
País Vasco	38	1 (2,63%)	251	8 (3,18%)
Rioja, la	30	2 (6,66%)	174	49 (28,16%)
TOTALES	1012	41 (4,05%)	8115	403 (4,97%)

Tabla 3.3

Habiendo visto que el TC no permite la mancomunación de servicios policiales, lo lógico sería pensar, que bien ya no se han creado desde las sentencias dictadas en 1993³⁰⁹, bien que se disolvieron las que existiesen, pero en la tabla 4.3 puede verse que trece CCAA tienen municipios que mancomunan los servicios de seguridad ciudadana, y que sólo cuatro de éstas (el Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León y

³⁰⁷ De la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, dependiente del Ministerio de Interior, <<<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>>> [consulta realizada el 13/14/2015].

³⁰⁸ Tabla propia elaborada con los datos facilitados por la web de la Secretaría de Estado de las AAPP.

³⁰⁹ Sentencias **25/1993** de 21 de enero, **49/1993** de 11 de febrero, **50/1993** de 11 de febrero, **81/1993** de 8 de marzo, **82/1993** de 11 de febrero, **51/1993** de 11 de febrero, **85/1993** de 8 de marzo, **86/1993** de 8 de marzo i **52/1993** de 11 de febrero

Murcia) no tienen registradas ninguna mancomunidad de este tipo. ¿Cómo puede explicarse lo que sucede en este Registro estatal?

Intentar buscar una respuesta a esta cuestión, sin antes consultar los datos proporcionados por este Registro estatal, es aventurarse a decir que quizá, estas mancomunidades pueden haber establecido sus Estatutos fundacionales antes de la promulgación de la LOFCS, o incluso antes del establecimiento de la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión. Pero no es del todo cierto este razonamiento, ya que muchas se han inscrito incluso en el año 2012³¹⁰.

Entonces, ¿por qué ocurre este incumplimiento, y porqué se permite por el Ministerio de Interior su registro? La verdad es que es curioso que se registre el ámbito de la seguridad ciudadana como servicio a mancomunar en estos territorios. Pero no queda claro en principio el porqué, a no ser que no se hayan verificado estos registros para ver si cumplen las sentencias del TC, o incluso que aunque estén inscritas, no se lleven a cabo en la práctica.

Para profundizar en el tema, si se examinan las cuatro mancomunidades catalanas que según el Registro estatal tienen mancomunados servicios de seguridad ciudadana³¹¹, y se comparan con el registro homónimo de la *Generalitat* de Cataluña³¹² (donde también deben estar inscritas), se observa que ninguna de ellas contempla en este último registro, como servicio mancomunado, la seguridad ciudadana.

Si de estas cuatro mancomunidades se escoge, a modo de ejemplo, la *Asociació Intermunicipal Cerdanyola-Ripollet* (registrada en fecha 15/12/1986) y se comparan los servicios asociados de esta mancomunidad inscritos en ambos registros, se puede comprobar la discordancia existente entre ambas administraciones a la hora de recoger (registrar) los servicios de dichas mancomunidades.

Mancomunidad Intermunicipal Cerdanyola-Ripollet	
Servicios asociados en el registro estatal	Servicios asociados en el registro catalán
- Vías públicas (conservación, mejora y señalización)	- La ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas.
- Alcantarillado - Alumbrado público	- La ejecución urbanística y, especialmente, la instalación y la conservación de servicios urbanísticos (alumbrado público, pavimentación, alcantarillado, etc.).
- Servicios de mantenimiento	- La protección del medio, los servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos.

³¹⁰ Como la Mancomunidad catalana de Galzerán, registrada el 09/05/2012, posteriormente analizada.

³¹¹ **1)** Mancomunidad Intermunicipal *Cerdanyola-Ripollet* (municipios de *Montcada i Reixac, Ripollet y Cerdanyola*), **2)** Mancomunidad de Municipios del *Galzeran* (municipios de *La Llagosta, Martorelles, Montornès del Vallès, Sant Fost de Campsentelles, Santa Maria de Martorelles y Vilanova del Vallès*), **3)** Mancomunidad Intermunicipal Voluntaria del *Ripollès* (municipios de *Les Llosses, Ripio, Sant Joan de les Abadesses, Sant Pau de Segúries y Vidrà*) y **4)** Mancomunidad de la *Vall de Llèmena* (municipios de *Canet d'Adri, Sant Gregori, Sant Martí de Llèmena y Sant Aniol de Finestres*).

³¹² MUNICAT, página web propia de la Dirección General de Administración Local de la *Generalitat* de Cataluña. <<<http://municat.gencat.cat>>> [consulta realizada el 13/04/2015].

- Seguridad ciudadana	-----
-----	<ul style="list-style-type: none"> - La protección de la salubridad pública y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, que incluirá el servicio de orientación y planificación familiar. - Los servicios funerarios. - La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales. - El transporte público de viajeros. - Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio. - La creación, promoción y sostenimiento de mediadores de comunicación sociales.

Tabla 3.4

En el registro catalán no se contempla el servicio de seguridad ciudadana, pero se añaden además, muchas otras no inscritas en el año 1986 por el Estado, pudiendo indicar esto una simple desactualización de los registros.

Pero si realiza en cambio una comparativa de las características de la Mancomunidad de Municipios del Galzeran (registrada en 2012), la cual si contempla la mancomunidad de servicios policiales en el registro autonómico, se pueden comprobar dos cosas:

La primera reflexión, que despeja una de las posibles respuestas como causa de este supuesto Registro ilegal, ya que en este caso no puede haber desactualización de los registros, al haberse creado e inscrito esta mancomunidad en el año 2012 (en ambas administraciones).

La segunda es que dentro de los cinco municipios que la componen, se encuentran entre ellos las poblaciones de Sant Fost de Campsentelles y de Martorelles, que se puede recordar³¹³, a las que les fue derogada la posibilidad de crear una mancomunidad de servicios policiales en el año 1995.

Aun y así, se puede observar que ambas de las mancomunidades catalanas analizadas en este apartado, han contemplado en sus Estatutos de creación esta posibilidad, y más aún, ha sido permitido su registro en los archivos de ambas administraciones sin que, ni aquí ni en ninguno de los restantes cuarenta casos estatales se haya pedido explicaciones sobre el porqué la inscripción de este servicio mancomunado, no permitido por la jurisprudencia constitucional.

³¹³ Resuelto en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 517/1995 de 25 septiembre.

3.3.2 – El incumplimiento de las normativas sectoriales

Un último ejemplo sobre el incumplimiento por parte de las administraciones de la interdicción de constituir mancomunidades policiales, se puede encontrar en el análisis de la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura, aprobada un mes después de la OMPSPL de regulación de las asociaciones de servicios policiales como fórmula alternativa a las mancomunidades policiales.

Esta norma recoge en su artículo 19, los siete requisitos que deben cumplir las diferentes mancomunidades que quieran crearse en esa Comunidad Autónoma para ser calificadas como “integrales”. En el último requisito de los siete, recoge literalmente:

g) Prestar efectivamente servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades locales menores integrados en ella en el número de áreas no inferior a cinco que se determine reglamentariamente de entre las que a continuación se citan:

Área de sostenibilidad medioambiental, gestión de los residuos sólidos urbanos y del ciclo del agua.

Área de vigilancia, seguridad, guardería rural y policía.

Área de sanidad y bienestar social.

Área de cultura, educación y deportiva.

Área de desarrollo local.

Área de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Área de infraestructuras, dotaciones y equipamientos.

Área de participación ciudadana, igualdad, información y comunicación

Es decir, se reconoce como requisito, la prestación de forma efectiva de los servicios **de seguridad y policía**.

Aun habiéndose aprobado esta Ley, un mes y medio después que la OMPSPL, es posible que el legislador extremeño la tuviese redactada y preparada para aprobar antes de la validación de la Orden Ministerial, pero no se puede obviar que aun y así, la prohibición de mancomunar los servicios policiales (y de esta forma también los de seguridad pública) llevaba prohibida más de siete años.

Además, debería de haberse modificado posteriormente dicha Ley extremeña para salvar la imposibilidad legal de mancomunar estos servicios, los cuales por si solos se pueden asociar, cosa que no ha ocurrido aun.

Sin buscar más ejemplos, los expuestos nos hacen concluir que por parte de las diferentes administraciones no existe un cumplimiento exhaustivo y completo de la jurisprudencia constitucional, en lo referente a prohibir cualquier mancomunación de los servicios de seguridad ciudadana.

3.4 – La regulación de la prestación de servicios asociados de policía local

3.4.1 – La LOFCS y sus modificaciones

Para no redundar en las múltiples publicaciones, artículos o trabajos que nos explican los orígenes de la policía local, con sus previas denominaciones, así como la legislación en que basaban su funcionamiento y funciones, se ha decidido obviar toda la legislación existente anterior al periodo constitucional.

De entre toda la legislación estatal existente que regulan aspectos funcionales y operativos de los Cuerpos policiales (como podrían ser el Reglamento de armas, la Ley de Seguridad Ciudadana o la Ley de regulación del uso de las videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad entre otras), este estudio se centrará en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por ser ésta la base del resto de las legislaciones autonómicas, y la más importante constitucionalmente hablando de entre todas ellas, al ser la Ley, que además de Orgánica, recoge el mandato establecido en el artículo 104 de la Constitución Española, que ordenaba que se regulasen las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. A raíz de esta normativa nació la regulación básica de las actuales Policías locales, tal y como las se conocen actualmente.

De forma paralela y complementaria, también se hará referencia a las diferentes normativas autonómicas vistas anteriormente, que regulan a las policías locales, que como se ha dicho dimanaban de la LOFCS, y que se han tenido que adaptar caso por caso a ésta, así como a la jurisprudencia que las ha limitado.

Los ocho primeros artículos de la LOFCS están dedicados específicamente a disposiciones generales de todos los Cuerpos policiales, a los principios de actuación y a las disposiciones estatutarias comunes de todos los Cuerpos policiales regulados en esta Ley Orgánica.

Posteriormente distribuye sus artículos entre todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Concretamente veintisiete artículos a la Policía Nacional y a la Guardia Civil (Título II, artículos 9 a 36), trece artículos a los Cuerpos autonómicos (Título IV, artículos 37 a 50), y solo cuatro artículos a las policías locales (Título V, artículos 51 a 54)³¹⁴. La regulación de los Cuerpos dependientes de los municipios es realmente escueta, aun y encontrando referencias fuera del Título V. El artículo 1.3. regula indirectamente a los entes locales, estableciendo que las Corporaciones municipales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la TRLRBRL, y en el marco de esta Ley. También el artículo 29.2 establece, que 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.

Por último añadir, que en el año 2007 se añadió la nueva Disposición Adicional 5ª, que nos servirá como fundamento de este apartado de este trabajo doctoral.

³¹⁴ Regulación de la LOFCS, relativa a los Cuerpos de policía local (artículo 51), al régimen estatutario (artículo 52), a las funciones (artículo 53) y a las Juntas Locales de Seguridad (artículo 54).

La LOFCS ha sido modificada en numerosas ocasiones en sus casi 30 años de existencia, concretamente en los años 1994³¹⁵, 2003³¹⁶, 2007³¹⁷, 2010³¹⁸, 2011³¹⁹ y 2013³²⁰.

Por lo que respecta a las modificaciones realizadas en relación a las policías locales, éstas se han dado en cuatro ocasiones³²¹.

La modificación del **artículo 51**, relativo a la creación y a la intervención extraterritorial de los miembros de los Cuerpos de Policía Municipal, únicamente se basó en añadir un último inciso al párrafo tercero, que decía que,

“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”.

Este nuevo supuesto de intervenciones fuera del término municipal, se debió a la numerosa casuística por la que miembros policiales habían de acompañar a sus autoridades fuera del municipio, lo que sucedía casi a diario en múltiples localidades, y que aunque se ejercía sin ningún tipo de enmascaramiento ni dilación, no existía habilitación legal que amparase sus actuaciones y servicios, sobre todo ante casos que tuviesen que actuar en el ejercicio de sus funciones como “escoltas”.

La adición de un apartado tercero del **artículo 53**, el cual regula en el primero de forma específica las funciones de los miembros de las policías locales, se dio para intentar agilizar las funciones diarias que los grandes municipios necesitaban ejercer, sobre todo

³¹⁵ Derogadas las **Disposición Transitoria 1ª.8 y la DT 4ª.1** por Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la Situación de Segunda Actividad en el Cuerpo Nacional de Policía.

³¹⁶ **1)** Redacción de los **artículos 42 y 51** según Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. **2)** Adición del artículo 53.3 por Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

³¹⁷ **1)** Redacción del **artículo 15.1**, según Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. **2)** Adición de la **DA 5ª** por Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.

³¹⁸ **1)** Adición de la **DA 5ª** por Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. **2)** Derogados los **artículos 27 y 28** por Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. **3)** Añadida **DA 6ª** por Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. **4)** Añadida **DA 5ª** (Renumerada según Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

³¹⁹ Adición de la **DA 7ª** por Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible, por la que se modifican las Leyes Orgánicas 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

³²⁰ Modificación del **párrafo tercero del artículo 53**, por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de deuda comercial en el sector público.

³²¹ El artículo 51 (en virtud de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo), el añadido artículo 53.3 (por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre), la relativamente reciente incorporación de la Disposición adicional 5ª (con base en la Ley Orgánica 16/2010, de 13 de diciembre), y la nueva redacción del artículo 53.3 (por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre).

en materia de tráfico. Así, se integró una primera regulación que textualmente decía que:

“en los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, **Cuerpos de funcionarios** para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b del apartado 1³²². Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía local. Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma”.

Esta nueva figura de Cuerpos de funcionarios, destinados sobre todo a la ordenación, señalización y dirección del tráfico, se denominan en muchas de las policías locales “agentes de movilidad”, los cuales permiten en los municipios de más envergadura, a liberar a muchos de sus miembros de esas tareas. De esta forma los agentes policiales liberados de las funciones más básicas del tráfico pueden integrarse en otros destinos o Unidades Especializadas, con el ánimo de desarrollar en su máxima plenitud otras competencias que deben asumir.

Posteriormente, la Ley Orgánica 9/2013, para ayudar aún más en la contención del gasto comercial en el sector público, y más concretamente en las administraciones locales, modificaba ese punto tercero del artículo 53, añadiendo a esa autorización, no solo a los municipios de gran creación, sino también a “las Ciudades con Estatuto de Autonomía, modificando también la frase podrán crearse [...] Cuerpos de funcionarios, por la de podrá asignarse [...] parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas”.

Pero esas reformas parecieron ser insuficientes para poder cambiar la situación en que se encontraban en general la mayoría de las policías locales y sus municipios, por lo que respecta al ámbito de actuación de éstas. De esta forma se solicitó en diferentes foros policiales y sindicales, pero muy especialmente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), una reforma en ese ámbito³²³.

Ello viene a ser justificado por Gil Sacristán³²⁴, al decir que el excesivo número de municipios que existen en nuestro país y los problemas que ello plantea de cara a la correcta prestación de determinados servicios, ha generado que la conciencia de que hay que dar una solución coordinada a ellos y no cabe duda que la seguridad es uno de los servicios esenciales y lo caro que es la prestación del servicio obliga a que si no es posible con la legislación existente, como ha puesto de manifiesto el TC, se revise la

³²² Relativas a ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

³²³ Acuerdos adoptados por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 27 de febrero de 2006 (punto 1.3º), en el que se acuerda solicitar al Gobierno la modificación de la LOFCS “para que sea posible mancomunar o agrupar el servicio de policía local”. También sobre este particular la intervención del Sr. Alonso Núñez, del grupo parlamentario socialista, en la Comisión de Agricultura, pesca y alimentación, DSCD, n.º 987, de 26 de septiembre p.16. *Vid.* Orduña Prada, E. “La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana”. Revista electrónica CEMCI .º 2, Ene-mar. 2009, pp. 3 y 6.

³²⁴ *op.cit.* Gil sacristán, E. (1998). *Los Cuerpos y las fuerzas de seguridad de las Policías Locales*, pp. 692-693.

misma para poder dar una correcta respuesta a los problemas de seguridad. Así como que la fragmentación de los entes locales, su complejidad, su carencia de medios y, por el contrario, el coste elevado de la implantación de todos los servicios de seguridad, nos obliga a plantearnos distintas alternativas a las actuales para la prestación de este servicio³²⁵ (entendiéndose como el servicio de seguridad pública local). Por ello continúa: “debemos plantearnos que es urgente la transformación de la misma, para impedir que de esta manera se viole el principio de igualdad”³²⁶.

Entre los peticionarios se encontraba también la Coordinadora de Policía (COP)³²⁷ donde en el informe elaborado por dicha asociación en el año 2007 elevaba una propuesta para la realización de los cambios oportunos en la LOFCS que permitiese la creación de Cuerpos mancomunados. Concretamente instó que³²⁸:

“En todo caso los Cuerpos de Policía Mancomunada habrán de ser aprobados y regulados por las comunidades autónomas correspondientes en sus respectivas leyes de coordinación de Policías locales y debieran obedecer siempre a algunas premisas básicas:

- La constitución de un Cuerpo de Policía local dependiente de una mancomunidad de municipios será incompatible con el mantenimiento de plantillas propias en los municipios mancomunados al objeto de evitar duplicidad, descoordinación e ineficacia de operatividad.

- Una vez modificada la Ley 2/86, por desarrollo normativo se establecerían los medios humanos y materiales mínimos obligatorios para prestar el servicio de Policía Mancomunada, atendiendo a criterios de población de hecho y de derecho, a la orografía de los términos mancomunados, comunicaciones y demás características de especial interés, con objeto de prestar un servicio con garantías mínimas de eficacia y seguridad.

- Los municipios mancomunados han de poseer límites territoriales limítrofes.

- La entidad supramunicipal elaborará un plan gestor que conforme al desarrollo normativo correspondiente aporte seguridad a los agentes en el desempeño de sus funciones (cobertura suficiente de medios técnicos y humanos) y permita un desarrollo eficaz de la labor policial.

- Estos Cuerpos podrán realizar en su ámbito territorial de competencia las funciones propias de Policía Autónoma en aquellas comunidades que carezcan de dicho Cuerpo que realice labores policiales de forma integral (Cataluña y País Vasco), medida que eliminaría un elemento de descoordinación pues reduce el número de Cuerpos diferentes actuando en el mismo marco territorial. Además supone rentabilizar la prestación del servicio policial evitando una duplicidad de funcionarios. Esta medida deberá llevar aparejada la necesaria aportación presupuestaria de la entidad autonómica dado que este Cuerpo de Policía local desarrollaría la labor propia de

³²⁵ Conclusión décima de su trabajo doctoral. *Ibidem*, pp. 786-787 *in fine*.

³²⁶ Esta cita del principio de igualdad, según la lectura de la tesis doctoral de Gil Sacristán, puede entenderse como la igualdad que deberían de tener los diferentes municipios para poder gozar todos ellos las mismas oportunidades a la hora de tener o disfrutar de un servicio eficaz de policía local, ya que según el número de habitantes no se puede disponer de ella, o incluso teniendo, no se puede prestar correctamente este servicio con un número mínimo de agentes. *Ibidem*, p. 787.

³²⁷ Sindicatos independientes y profesionales con el único interés de defender los intereses de los profesionales de la seguridad pública en el ámbito de la policía local y autonómica.

³²⁸ Coordinadora de Policías. “Informe azul de la Policía local”, p. 19.

vigilancia y control de la normativa de la comunidad autónoma asumiendo las competencias de éstas.”

Asimismo la COP en dicho informe también propone la modificación del artículo 51 de la LOFCS, incluyendo de la siguiente forma un redactado sustitutivo del actual³²⁹:

1. Los municipios y las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las comunidades autónomas podrán crear Cuerpos de Policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.
2. En los municipios o entidades locales supramunicipales donde no exista Policía municipal o comarcal, 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.
3. Dichos Cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio o entidad local supramunicipal respectivos, 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 territorio de la entidad local respectiva, 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.

Vistas estas peticiones, realizadas para modificar el ámbito de actuación de las policías locales, y vistos los intentos legislativos de las CCAA para incluir en sus normas estos aspectos, además de habiendo observado la amplia jurisprudencia dictada al amparo de los conflictos existentes relativos a las fórmulas alternativas de funcionamiento y de coordinación de las policías locales, el legislador estatal decidió dar un importante paso para satisfacer en medida de lo posible a los diferentes actores que demandaban este cambio, claro está, ajustándose a la jurisprudencia consolidada en la materia.

Para ello se añadió la anteriormente enunciada DA 5ª, una pequeña modificación de la forma de la LOFCS, pero una modificación en su fondo, añadida por el artículo único de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, que complementa y procede, tal y como dice su preámbulo, del desglose de la Disposición Adicional 2ª del proyecto de Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural³³⁰.

Posteriormente y como complemento a la modificación de la LOFCS, la Ley de desarrollo sostenible del medio rural 45/2007 incluyó dos elementos que complementaban el mandato de la Ley 16/2007.

³²⁹ *Ibidem*, p. 21.

³³⁰ El **proyecto de la Ley 45/2007** (recogido en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, serie A, n.º 135-1, de 11/05/2007) ordenaba en su DA 2ª, la redacción de una nueva DA 5ª de la LOFCS tal y como se recogió después de forma idéntica en la Ley 16/2007, de 13 de diciembre. Pero el redactado del anteproyecto cayó, por lo que se preveía regular en DA 2ª de la Ley 45/2007, lo incluyó finalmente la Ley 16/2007 en un único artículo único.

El artículo 26.e) de la Ley 45/2007 establecía que se favorecería específicamente “la prestación coordinada de servicios públicos entre municipios cercanos”. El artículo 27.a) titulado “seguridad ciudadana”, se incluía, por lo que respecta a los convenios con los municipios y sus Cuerpos policiales, para con el fin de incrementar la seguridad de los ciudadanos en el medio rural.

Esta ley establecía además, que el Programa de Desarrollo Rural Sostenible podría contemplar medidas para promover planes de acción concertada para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana referidos específicamente al ámbito rural, “facilitando la cooperación de la Guardia Civil con los Cuerpos de Policía local, **y de estos entre sí**”.

La nueva Disposición Adicional 5ª de la LOFCS reconocía en cierta forma la ampliación del ámbito territorial de actuación de las policías locales contemplada en el artículo 51, aceptándose la posibilidad de asociar los servicios de policía local. Su redacción establece lo siguiente:

“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.”

De la lectura de esta Disposición Adicional, se generaron dudas sobre qué condiciones debían incluir y respetar el legislador a la hora de confeccionar una norma o directriz de desarrollo que autorizase a los respectivos municipios, un acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía local. Aún quedaba un largo periodo de tiempo de espera para poder resolver esta y más preguntas, que seguidamente se reflejarán.

3.4.2 - La Orden Ministerial de desarrollo de la Disposición Adicional 5ª de la LOFCS

Pasados casi tres años desde la inclusión de la DA quinta en la LOFCS, y después de la incertidumbre que generó el articulado, el Gobierno Central decidió desarrollar dicho precepto. Concretamente dictó una Orden Ministerial para dar respuesta a las dudas de las CCAA que querían legislar sobre la fórmula de prestación de servicios establecida por la DA 5ª de la LOFCS. Dicha **Orden fue la INT/2944/2010, de 10 de noviembre**, por la que se determinaban las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía local, de conformidad con lo previsto en la LOFCS.

De la redacción de la susodicha OMPSP, y para su posterior análisis, es oportuno ver un resumen de su articulado, del cual se desprende que el Objeto de esta Orden determina “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” (artículo 1).

Para que los municipios a los que les es de aplicación esta Orden puedan asociarse para prestar los servicios de policía local, **deberán cumplir los siguientes requisitos** (artículo 2):

- 1) Ser municipios limítrofes y pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma.
- 2) No disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local.
- 3) Que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes.

Para la prestación conjunta de los servicios de policía local previstos en esta Orden, los municipios interesados deberán suscribir el oportuno acuerdo de colaboración en el cual **constarán, entre otros, los siguientes aspectos** (artículo 3):

- 1) Identificación de los municipios que suscriben el Acuerdo.
- 2) Causas que justifican la asociación para la prestación de servicios de policía local, y en especial, la insuficiencia de recursos de cada municipio asociado.
- 3) 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 de ejercer la jefatura de la Policía Municipal, tal y como establece el artículo 21.1.i) de la LRBRL).

Con carácter previo a la suscripción del acuerdo de colaboración se deberá obtener la autorización de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior o, en su caso, de la Comunidad Autónoma competente³³¹.

³³¹ **DF 1ª, párrafo 2º**: Corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración previsto en esta Orden a las comunidades autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.

Dicha solicitud de autorización deberá incluir (artículo 4):

- 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.

Respecto del régimen y competencias de la asociación, estos han de someterse 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, tanto por lo que se refiere a la LOFCS, como por sus normativas autonómicas (artículo 5).

Los municipios no podrán suscribir más de un acuerdo de colaboración para la prestación de los servicios previstos en la misma, con base en el Principio de exclusividad de la asociación (artículo 6). Para el caso de pretender la introducción de una modificación en el acuerdo de colaboración, estará sometida a los mismos requisitos recogidos en esta Orden para la suscripción de uno nuevo, teniendo una vigencia indefinida o un carácter temporal o estacional, asumiendo los respectivos municipios los eventuales costes derivados de la asociación (artículo 7).

Y en caso de 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, los municipios asociados deberán comunicar este cese a la Secretaría de Estado de Seguridad o, en su caso, a la autoridad autonómica competente (artículo 8).

Por último, cabe entrar en el régimen de autorización de las asociaciones de municipios para prestar servicios de policía local previsto en esta Orden, importante remarcar, por haber generado serias dudas sobre su interpretación, tanto para autorizar dichos convenios como para poder legislar sobre ellos, con necesidad de dictámenes jurídicos y una sentencia de Tribunal Constitucional para ser aclarado su alcance y competencias.

Según la Disposición Adicional Primera, relativa a la salvaguarda de las competencias autonómicas: “el régimen de autorización de las asociaciones de municipios para prestar servicios de policía local previsto en esta Orden se entenderá sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de coordinación de policías locales y de régimen local”.

Esto no quiere decir, que aunque las diferentes CCAA tengan competencia en la coordinación de policías locales y de régimen local, pueden autorizar, sino que podrán seguir haciendo coordinación propiamente dicha, o dar soporte a sus policías locales por la firma de estos pactos, ya que la habilitación competencial para autorizar las asociaciones de servicios de policía local sigue siendo del estado, según marca la Disposición Final Primera de la OMPSPL, al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.29 de la Constitución.

No obstante, el punto segundo de la DF 1ª exceptúa las autorizaciones estatales, para que las realicen las CCAA que: “hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía

competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público”, o dicho de otra forma, cuando hayan asumido las competencias generales de seguridad pública, y no solo en materia de coordinación de policías locales y de régimen local.

En este sentido, la interpretación de las Disposiciones Adicional y Final primeras de la OMPSPL no siempre ha sido correcta por el legislador autonómico, teniendo el AdE que llevar ante el Tribunal Constitucional³³² la regulación de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi.

Para el caso que nos interesa, de entre los cuatro artículos enjuiciados, se valoró la constitucionalidad del artículo 49.1 de dicha ley, regulándose en el mismo lo siguiente:

“Los municipios vascos limítrofes podrán asociarse, previa autorización del departamento competente en seguridad pública, para la prestación de servicios policiales cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes, ninguno de los asociados tenga **más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes**, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente.”

Este artículo choca con la regulación dictada por el artículo 2 de la OMPSPL al indicarse en él que para asociarse, la suma de las poblaciones de los municipios, simplemente no ha de superar la cifra de 40.000 habitantes.

Para el AdE, el artículo 149.1.29 CE atribuye al Estado competencia exclusiva plena en materia de “seguridad pública”, lo que incluye tanto la potestad normativa plena, como la ejecutiva, “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”.

En este caso, el artículo 17 del Estatuto de autonomía del País Vasco (EAPV)³³³ autoriza a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, pero no asume las competencias generales de seguridad pública.

En virtud de esto, alega el AdE que:

“Las Comunidades Autónomas que tienen estatualmente prevista la posibilidad de creación de policías autonómicas pueden asumir facultades sobre la submateria “organización policial”, nunca sobre las demás submaterias incluidas en la materia de “seguridad pública”. En consecuencia, tanto el art. 17 EAPV como la disposición final primera LOFCS, que se refiere a lo dispuesto en el art. 17 EAPV, deben interpretarse conforme a la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.29 CE, lo que significa —continúa el Abogado del Estado— que la inaplicación de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad en el País Vasco queda limitada estrictamente a la

³³² En virtud del recurso de inconstitucionalidad n.º 2059/2013.

³³³ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

organización por la Comunidad Autónoma de su Policía autonómica, correspondiendo el resto de competencias normativas al Estado.”

De esta forma, y respecto el artículo 49.1 de la Ley 15/2012, que establece los requisitos para la asociación de municipios limítrofes para prestar servicios de policía local, cree el AdE que es inconstitucional, ya que las facultades de coordinación de las policías locales que pueden ejercer las Comunidades Autónomas (en virtud del artículo 149.1.22 CE) son las previstas en el art. 39 LOFCS, precepto que no se refiere estrictamente al régimen de la policía autónoma, con la consecuencia de que no está exceptuado de la aplicación de la disposición final primera LOFCS.

Así, y en virtud de este razonamiento, entiende el AdE que las facultades de coordinación que pueden ejercer las Comunidades Autónomas son estrictamente las enumeradas en el art. 39 LOFCS, que no incluirían la de establecer los requisitos y condiciones para la asociación de municipios limítrofes para prestar servicios de policía local, cuestión ésta regulada por la disposición adicional quinta LOFCS.

Por tanto, para que una Comunidad Autónoma ostente esa facultad autorizatoria de las asociaciones de municipios, es necesaria que tal facultad se halle expresamente prevista en su Estatuto, lo que no sucede en el EAPV, previsión que, según el Abogado del Estado, infringe la normativa estatal en la materia

El Tribunal Constitucional razonó su sentencia recordando los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional en la materia, recordando, como se ha señalado anteriormente, que³³⁴:

“La materia seguridad pública, [...] hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano. [...] Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que **la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía** (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Como recuerda la STC 154/2005, FJ 5, con cita de la STC 148/2000, FJ 7, **“la aludida no identificación absoluta entre la materia seguridad pública y el ámbito propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reclama, ante todo, delimitar con precisión este último ámbito, pues no puede olvidarse que, partiendo de las previsiones del bloque de la constitucionalidad antes reproducidas, hemos declarado que ‘es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma ... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública’** [...] no ha de confundirse es la competencia específica relativa al “régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo”, prevista en el art. 17 EAPV [...]”.

³³⁴ FJ 4º de la STC 86/2014, de 29 de mayo.

Continúa el TC de la siguiente forma con sus razonamientos jurídicos³³⁵:

“Para que una Comunidad Autónoma ostente la facultad autorizatoria de las asociaciones de municipios sería necesaria una previsión estatutaria expresa, lo que no sucede en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco. [...] el hecho de que la Comunidad Autónoma haya asumido la competencia para desarrollar la generalidad de las funciones policiales por medio de la policía autonómica prevista en el art. 17 EAPV no significa que toda actividad relacionada con la seguridad pública sea, por esa razón, de competencia autonómica, pues la seguridad pública abarca un conjunto plural y diversificado de actividades con un contenido más amplio que el estrictamente policial. [...]”.

Es importante remarcar una aclaración que sustenta el TC sobre las funciones eminentes que hacen las policías locales y que para lo que en esta sentencia se alude, es interesante remarcar³³⁶:

“**Respecto a los cuerpos de policía local** hemos declarado (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 7) que **sus funciones “trascienden del mantenimiento de la seguridad pública**, desarrollando una actividad predominantemente ‘de policía administrativa’ [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente ‘de seguridad’ de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo.” Atendiendo a lo anterior, **es patente, dada la actividad de policía eminentemente administrativa que es propia de estos cuerpos, que la cuestión se enmarca en un concepto más amplio de seguridad pública que excede de lo puramente policial, al que en los términos ya examinados en el fundamento jurídico 4** se circunscriben las competencias autonómicas asumidas en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de manera que, al desarrollar un aspecto que no queda incluido expresamente en la competencia que al País Vasco reconoce el artículo 17 EAPV, corresponde al Estado su regulación. [...]”.

Finalmente, y antes de dictar el TC sentencia sobre los hechos, destacó lo siguiente³³⁷:

“Algo ya destacado en la STC 172/2013, FJ 3: “Para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de seguridad pública”.”

³³⁵ FJ 5º de la STC 86/2014, de 29 de mayo.

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ FJ 6º de la STC 86/2014, de 29 de mayo.

Como era de esperar después de todos estos razonamientos, el tribunal falló declarando inconstitucional y nulo el inciso del artículo 49.1 “ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente”.

Para finalizar, cabe examinar el texto del Dictamen 170/2015 del Consejo Consultivo de Canarias, de fecha 29 de abril de 2015, solicitado en marzo de 2015, por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno insular, para valorar la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se desarrollan los aspectos necesarios para la autorización previa de los Acuerdos de Colaboración entre Municipios limítrofes para la prestación de los servicios de Policía Local en esa comunidad autónoma.

Dicho proyecto de decreto regulaba en su artículo 1³³⁸: “**articular la celebración de acuerdos de colaboración** entre municipios limítrofes de la Comunidad Autónoma de Canarias, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de Policía Local para la ejecución de las funciones asignadas a este cuerpo policial.”

Según los razonamientos extraídos por el Consejo consultivo canario de la sentencias del TC números 172/2013, de 10 de octubre³³⁹, y la anteriormente comentada 86/2015, de 29 de mayo, establece lo siguiente³⁴⁰:

“El art. 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de “seguridad ciudadana” en los términos del artículo 148.1.22^a CE, en tanto que su apartado 2 contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda crear una Policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29^a CE. Sin embargo, el concepto de “seguridad ciudadana” no es equiparable al de “seguridad pública”. La noción de seguridad pública es más amplia y su aplicación debe realizarse atendiendo al contenido del art. 149.1.29^a CE. La seguridad pública [...]”.

Por todo ello y en resumen, este Dictamen concluyó que la Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencia para regular la materia objeto del presente Decreto al no haberla asumido el vigente Estatuto de Autonomía en cuanto atañe a la protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público (seguridad pública), de acuerdo con lo expresado en los Fundamentos II y III del presente dictamen.

³³⁸ Según se reproduce en el Fundamento II.1, relativo a la delimitación competencial, del Dictamen 170/2015, de 29 de abril del Consejo Consultivo de Canarias.

³³⁹ Que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1008-2011 interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

³⁴⁰ Según el Fundamento III.3, relativo a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública, del Dictamen 170/2015, de 29 de abril del Consejo Consultivo de Canarias.

3.4.3 – Dudas y aclaraciones sobre la redacción de la Orden Ministerial

Antes de la aprobación de la citada OMPSPL, la Disposición Adicional 5ª de la LOFCS generaba incógnitas que se esperaban resolver con una regulación específica del Estado, ya fuese en forma de Ley, o de otra “norma más concreta”, como fue el caso³⁴¹.

La redacción de la Orden ayudó a aclarar las cuestiones básicas que en el redactado de la DA 5ª de la LOFCS no lo eran, como por ejemplo, el carácter permanente del acuerdo de colaboración, la determinación de las aportaciones financieras que cada uno de los municipios se compromete a aportar para la financiación conjunta del servicios, la determinación de la persona que va a ejercer la Jefatura del Cuerpo, la necesidad de la existencia previa de un Cuerpo de policía local al que se sumen otros municipios, o por el contrario, si se trata de la creación *ex novo* de Cuerpos de policía local.

Pero aun y así, con la dicción aportada, se generaron otras incógnitas menores que habría que intentar resolver, bien por ser interpretables respecto de lo regulado, bien por no estar especificadas en su contenido, o simplemente por ser interpretables.

En el apartado de este trabajo dedicado posteriormente a las encuestas y entrevistas (que posteriormente se verá), se entró a valorar el funcionamiento y funciones de las policías locales, la casuística propia de las problemáticas que se generan en los diferentes territorios, la convivencia de estos Cuerpos policiales con otros (estatales o autonómicos), la normativa que regula al personal policial dependiente de las administraciones públicas, y los posibles intereses políticos que los Ayuntamientos tienen. Ahora bien, surgieron otras dudas que junto con la omisión de datos en la norma, más las posibles interpretaciones de los preceptos, hacía necesario analizar el contenido de la OMPSPL y plantearse un número determinado de cuestiones con el ánimo de darles respuesta, o al menos buscar la solución interpretativa más coherente y legal posible a su contenido.

Así mismo y con base en la redacción establecida por la Orden en cuestión, y a su interpretación en algunos casos, se detectaron *a priori* ventajas e inconvenientes hacia las futuras policías locales firmantes, aunque también se generaron ciertas dudas por dos motivos: El primero la falta de regulación de alguno de sus aspectos. El segundo al haberse detectado que alguno de sus elementos regulados eran específicamente inadecuados o contrarios a las necesidades reales de los municipios.

Por ello, y con el ánimo de desvelar las ventajas e inconvenientes detectados en su redactado, esta parte del trabajo se centrará en intentar resolver estas dudas, tanto los conceptos o elementos regulados, como en los que no lo están (y deberían regularse), plasmándolos primero y comentándolos después.

A continuación se verán y analizarán, a modo de ejemplo, las siete principales dudas que le han suscitado al doctorando en este estudio.

³⁴¹ *Op Cit.* Orduña Prada, E. *La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana*, pp. 6, 7 y 11.

3.4.3.1 - ¿Se pueden asimilar estos convenios asociativos, con la figura de las mancomunidades policiales?

Cuando se habla estricta y genéricamente de las mancomunidades municipales, nos referimos a la figura regulada en la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de donde se desprende en su artículo 43, del reconocimiento “a los municipios del derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia”.

El compendio de todos los artículos que hacen referencia a las mancomunidades de forma genérica pueden dar a entender, o al menos daba a entender a muchos legisladores autonómicos en las primeras etapas constitucionales de regulación policial, que si se les permitía a estas mancomunidades adoptar la competencia que los municipios tenían otorgadas, ¿por qué no iban a poder ejercer las competencias reconocidas para ellos en seguridad pública (tal y como establece el artículo 25 de la LRBRL y en la Ley 2/1986)?

Por ello las diferentes comunidades autónomas escogieron estos argumentos y los adujeron para justificar ante el Tribunal Constitucional la defensa de la regulación y creación de las mancomunidades policiales, como figura que entrelaza la asociación de municipios y la prestación conjunta de los servicios de policía local.

Pero el Tribunal Constitucional negó esta interpretación extensiva basándose (tal y como se vio anteriormente), en que el artículo 51.3 de la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de seguridad no permitía estas asociaciones al ser la fórmula de la mancomunidad, una competencia exclusiva los estos municipios para prestar servicios conjuntamente, pero excluyéndose el de la seguridad pública, no permitiéndose de esta forma la asociación compartida de varios de los entes locales para crear Cuerpos de policía local.

Dicho esto, ¿cabía ahora interpretar que el artículo 51.3 de la LOFCS³⁴², una vez aprobada una norma que parece eliminar las barreras para que los diferentes municipios asociados pudiesen ejercer competencias de seguridad pública de forma compartida fuera de su término municipal?

Esta autorización exclusiva, ya fue ampliada en el año 2003 para el ejercicio de las funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales fuera del término municipal respectivo, y nuevamente ampliada con la introducción de la nueva Disposición Adicional 5ª para ejercer las competencias municipales de seguridad ciudadana fuera de sus territorios dentro de unos límites legales.

¿No es cierto entonces, que ahora este precepto queda vacío de contenido por quedar regulado su articulado en cierto modo de forma residual (y no de forma única y exclusiva), para los municipios que han asociado los servicios policiales?

Se puede intentar dar sentido a esta pregunta, respondiendo que sí parece que el artículo 51.3 de la LOFCS únicamente existe de forma residual, ya que para los municipios que acuerden pactos asociativos, no les son aplicables su regulación, ya que pueden ejercer

³⁴² **Artículo 53.1:** Dichos Cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

sus competencias fuera de su territorio, existan o no situaciones de emergencia, por existir en todo momento autorización de las autoridades competentes para el ejercicio de sus funciones en otros municipios.

Entonces, si ahora parece no tener sentido el aducir este artículo para prohibir el ejercer sus competencias fuera de sus municipios a las policías locales, ¿por qué el legislador no optó por autorizar las mancomunidades policiales propiamente dichas al añadir la DA 5ª? Es de suponer que sencillamente, por no poder contradecir a la jurisprudencia fijada quince años antes, que prohibió que esta forma de prestar servicios se llamase mancomunidad policial.

Pero realmente, ¿están estos pactos asociativos equiparados a las que se podrían llamar mancomunidades policiales?

La definición de **mancomunidad** según la Real Academia Española (RAE), es la de una “corporación o entidad legalmente constituida por agrupación de municipios o provincias”. Dicho de otra forma más simple, la mancomunidad es una entidad local formada por varios titulares de ciertos servicios públicos³⁴³.

Respecto de la definición de **asociación**, según la RAE, esta se trata del “conjunto de los asociados para un mismo fin y, en su caso, persona jurídica por ellos formada”.

Se pueden encontrar **varias diferencias entre las mancomunidades reguladas** en la LRBRL y la figura asociativa establecida en la OMPSP. Orduña Prada dirime tres diferencias entre el alcance y la naturaleza de las mancomunidades reguladas de forma genérica³⁴⁴ con las actuales asociaciones policiales.

a) La primera, que denomina “el derecho de asociación como fundamento constitucional de las mancomunidades”, viene a diferenciar que en las mancomunidades reguladas en la LRBRL pueden asociarse diferentes municipios con personalidad y capacidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines específicos, como derecho que tienen reconocido, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. En cambio en los supuestos de la nueva DA 5ª de la LOFCS, solo se reconoce el derecho de asociación con base en un convenio interadministrativo que no implican la creación de una nueva entidad local.

b) La segunda diferencia, titulada “el ámbito territorial de actuación de las mancomunidades”, expone que los municipios que integran las mancomunidades genéricas no precisan una continuidad territorial, cosa que sí ha de pasar necesariamente en las asociaciones policiales. Tampoco de esta forma existe inconveniente legal en que las primeras creen mancomunidades entre municipios de diferentes comunidades autónomas, pero sí es una imposibilidad para las segundas, como que también a estas últimas se les exija una continuidad territorial.

c) La tercera y última diferencia, englobada dentro del Título “el régimen jurídico de las mancomunidades” trata de establecer las peculiaridades del nuevo ente que se forma

³⁴³ De ciertos servicios públicos, porque su totalidad está prohibida por el artículo 35.2 de Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, según el cual las mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios.

³⁴⁴ *Op Cit.* Orduña Prada, E. *La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana*, pp. 7-9.

con las mancomunidades. Se tratan de entidades locales con personalidad jurídica propia, independiente y distinta de los municipios mancomunados, formándose de esta forma órganos de gobierno, presupuesto y estatutos propios para su funcionamiento, cosa que no sucede en el supuesto de las asociaciones policiales reguladas en la LOFCS. El resto de diferencias se encuentran en la misma redacción de la OMPSPL. Entre ellas como se comprobará, la Orden limita la población total de los asociados a 40.000 habitantes, y en cambio en las mancomunidades reguladas por la LRBRL no existe limitación.

También por ejemplo, se exige en esta norma de desarrollo de la LOFCS, que no se disponga separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local, no exigiéndose esto para los municipios que deseen mancomunarse entre otro tipo de servicios de ámbito local.

¿Estas u otras diferencias significarían que no pueden asimilarse las asociaciones reguladas en la Orden, con las mancomunidades genéricas?

Debido a las diferencias existentes entre estas dos figuras a causa de las limitaciones y reglas que marca la OMPSPL, se puede decir que no son asimilables, queriéndoles dar el legislador rasgos diferenciados, ya que sino incurrirá en autorizar una figura, el mismo Estado instó a prohibir.

Ahora bien, aun teniendo las asociaciones de servicios policiales rasgos diferenciadores de las mancomunidades genéricas, se podría entender a estas asociaciones, como mancomunidades “especiales”. Es decir (y siempre bajo la concepción e interpretación del doctorando de la Orden Ministerial), las asociaciones de servicios policiales podrían considerarse como los entes locales que se mancomunan bajo unas restricciones limitadas legalmente, que se establecen para evitar la asociación liberal de todos los servicios que los municipios que quisiesen hacer. En otras palabras, limitan el servicio/s a asociar, ya que la seguridad pública local ha de estar coordinada con otros Cuerpos policiales y de la misma manera, estrictamente autorizada por el ente superior competente en la seguridad de bienes y personas, ya sea la Comunidad Autónoma que haya asumido estas competencias, o bien el Estado para el resto.

Lo que cabría ahora preguntarse es, ¿volvería el TC a ratificarse en esa postura si actualmente se litigase sobre el asunto?

En verdad, aunque la respuesta fuese no, ahora daría igual, ya que la actual permisión de la asociación de servicios policiales elimina el veto para poder hacer lo que inicialmente prohibió el TC hace más de 20 años, la prestación de servicios de las policías locales de forma conjunta fuera de sus territorios.

Aun no existe una interpretación jurisprudencial sobre la de esta OMPSPL. Lo que sí que está claro es que se llamen como se llamen a estos convenios intermunicipales, siempre se han de respetar los requisitos establecidos para ellos.

3.4.3.2 - La finalidad de la expresión “prestar servicios policiales”, ¿engloba solamente algunas de las competencias las policías locales, o el total de ellas?

La definición de “servicios de policía local”, es un concepto hasta ahora no definido propiamente, ya que la conjunción de estas palabras no están contempladas en ninguna normativa, ni estatal ni autonómica. Así por ejemplo, la LOFCS únicamente se refiere a ella (en la Disposición Adicional Quinta) para decir que esa será la finalidad de los convenios asociativos entre municipios limítrofes, pero sin delimitar cuáles serían estos servicios.

Lo único que se puede asimilar a esta conjunción de palabras, sería lo que se entiende por funciones de policía local, establecidas en el artículo 53 de la LOFCS, aunque no son conceptos exactamente iguales. En principio se podría decir que los “servicios” están formados por un conjunto de funciones de las reguladas como de su competencia, ya sean exclusivas, colaborativas o de auxilio.

Para ver más clara esta explicación se podría ver que el artículo 53.1 LOFCS contempla entre las existentes, las funciones de³⁴⁵:

- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, y
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

Si se vincula la anterior función **c)**, con la función **e)** (relativa a participar en las funciones de Policía Judicial), se encuentra un nuevo servicio policial llamado, “servicio de Policía Judicial”, al enlazar la policía local con estas dos funciones (de seguridad vial y de policía judicial) en la tramitación de atestados para los Jueces y Fiscales, ya sea de forma exclusiva como en las actuaciones de tráfico dentro del núcleo urbano, ya sea en forma de colaboración para prestar el auxilio de los órganos Fiscales o Judiciales en su auxilio.

Entonces se podría decir, que **las Funciones** son más específicas, y **los Servicios** más genéricos (o generales) y amplios. Al referirse a los **servicios policiales** se está clasificando de forma diferente lo que pueden o no pueden hacer las policías locales dentro de sus competencias.

Como conclusión a la pregunta expuesta en este apartado, sobre si a finalidad de prestar “servicios policiales” engloban solamente algunas de las competencias de los Cuerpos de policía local, o si pueden englobar el total de ellas, se ha de responder, que esta nueva regulación es más amplia en todos los sentidos, tanto en el ámbito territorial temporal, como funcional, entendiéndose que si dice “servicios policiales”, **se debería de entender, al igual que el resto de la OMPSPL, como el total de todas las que se necesiten para su correcto funcionamiento como Cuerpo asociado**, todo ello para garantizar dentro de sus limitaciones (4000 habitantes y en municipios limítrofes) la seguridad de las personas y sus bienes.

³⁴⁵ Estas dos funciones son relativas al “servicio de protección de la seguridad vial”, o sea que para proteger la seguridad vial, tanto se tiene que dirigir el tráfico, como asistir a los accidentes de ellos.

3.4.3.3 - ¿Qué diferencia existe entre los convenios asociativos de la Orden Ministerial con los convenios colaborativos aprobados por las CCAA?

Para responder a la pregunta planteada se deberían de observar por una parte, las resoluciones que el Tribunal Constitucional dictaminó (ante los recursos planteados por la Abogacía General del Estado) sobre los convenios de colaboración o cooperación intermunicipales establecidos en numerosas legislaciones autonómicas y regulados de diferentes formas, pero todas con el mismo fin, como se observará, colaborar en las necesidades policiales de unos municipios, para ayudarse en beneficio mutuo.

Escalante Catarroyo³⁴⁶ recordaba y citaba los pronunciamientos donde el Tribunal Constitucional resolvió estos litigios y se fueron perfilando sus características, permitiendo su uso y declarándolos válidos siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en sede judicial.

Estos convenios fueron recurridos inicialmente por vulnerar (según la misma Abogacía General del Estado), la limitación impuesta por el artículo 51.3 de la LOFCS, que únicamente permitía actuaciones extraterritoriales de los Cuerpos de policía municipal en “situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes”, restringiendo su actuación ordinaria al ámbito territorial del municipio respectivo, avalando finalmente el Tribunal a estos convenios, siempre ante la previsión genérica de que los municipios pudiesen establecer convenios entre Cuerpos de policía local, pero en determinadas circunstancias para actuar en otros territorios municipales.

Los convenios colaborativos han de tener para ser suscritos tres características fundamentales³⁴⁷:

- a) Posibilidad de cesión de agentes de un Cuerpo municipal a otro por necesidades puntuales.
- b) Posibilidad de actuaciones fuera del término municipal para la prestación de servicios determinados.
- c) Temporalidad limitada (adscripción temporal).

Si los convenios realizados entre las policías locales son ahora válidos (siempre que se requiera y autorice la adscripción temporal de servicios policiales)³⁴⁸, ¿qué sentido tiene ahora regular mediante Orden Ministerial una autorización para actuar fuera del territorio, si ya se permite y se está ejecutando sin ningún tipo de problemas por las legislaciones autonómicas?

La verdad es que no tendría ningún sentido si fuesen los mismos tipos de convenios, pero con este tipo de pactos, las CCAA están aplicando otra fórmula alternativa de

³⁴⁶ Escalante Catarroyo, J. (2008), *Policías locales 1978-2008. Coordinación por las comunidades autónomas: Marco estatutario*. Madrid: Editorial Dykinson S.L, p. 108.

³⁴⁷ El literal del inciso tercero del **FJ 4º de la STC n.º 81/1993 de 8 marzo** (entre otras), establece que: “la previsión genérica de que los municipios podrán establecer convenios para que los Policías locales en determinadas circunstancias puedan actuar en otros territorios municipales, cabe entenderla con toda naturalidad como referida a la aludida posibilidad de adscripción temporal a un Cuerpo de Policía Municipal de agentes pertenecientes a Cuerpos de Policía Municipal de otros municipios, a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública.”

³⁴⁸ Como por ejemplo lo establecido por el actual artículo 6.3 de la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril, o el artículo 23 de la ley catalana 16/1991.

prestación de servicios policiales con otros requisitos y formas que los regulados por la OMPSPL.

Los convenios asociativos intermunicipales regulados por la OMPSPL tienen en cambio (en comparación con los convenios colaborativos) las siguientes características³⁴⁹:

- a) Creación de un nuevo Cuerpo o fusión de varios
- b) Actuación extraterritorial (siempre)
- c) Acuerdos con vigencia indefinida, o de carácter temporal o estacional (a determinar)
- d) Prestación de servicios policiales (sin definir cuántos ni cuáles)

Observando los requisitos de los convenios asociativos regulados por la OMPSPL Ministerial, respecto de los convenios colaborativos regulados por las diferentes normativas de las CCAA, se puede observar que únicamente coinciden en parte en los dos primeros puntos.

Y solo coinciden en parte, porque los convenios colaborativos dan la posibilidad de ser ejecutados siempre que cumplan los puntos c) y d), es decir, temporalidad y servicios determinados. En cambio, los convenios asociativos de la Orden estatal no tienen los requisitos de temporalidad, ni de prestación de servicios determinados (como se podía ver en la pregunta anterior), ya que la fórmula ordinaria será la del trabajo conjunto y coordinado entre Cuerpos o en un único Cuerpo asociado, y no la de cesión de agentes (de una policía local a otra).

Así con este razonamiento se puede llegar a una conclusión. La fórmula de prestación de servicios policiales establecida por la OMPSPL, es una fórmula asociativa claramente diferente a la regulada hasta ahora en las diferentes normativas autonómicas, y por ello, al autorizar nuevos, diferentes y más amplios conceptos, que los autorizados en los convenios colaborativos de las CCAA, la figura de los convenios asociativos tienen más posibilidades de poder otorgar un servicio policial efectivo.

Lo positivo de haberse establecido límites jurisprudenciales a las fórmulas alternativas de prestación de servicios de policía local, es que ahora se sabe cuáles no se han de traspasar en los pactos colaborativos. De esta forma se ha abierto una puerta para los municipios que quieren establecer pactos intermunicipales y no cumplen alguno de los requisitos que son de carácter obligatorio para la forma de los convenios asociativos regulado por la OMPSPL³⁵⁰.

Por ello, cuando algún municipio quiere firmar un convenio asociativo y no puede cumplir los requisitos determinados por la Orden³⁵¹, tiene la posibilidad de acordar los pactos de ámbito puntual creados por las legislaciones autonómicas, aunque como se verá más adelante, no todos las CCAA no han querido regular estos convenios que permitirían a sus policías locales asociarse puntualmente en materias determinadas.

³⁴⁹ Estos convenios asociativos, regulados por la Orden Ministerial, es la llamada por esta, Asociación de servicios policiales.

³⁵⁰ Como sucede por ejemplo de las Leyes 16/1991, de 10 de julio de Cataluña (artículo 23), la Ley 4/1992, de 8 de julio de Madrid (artículo 28), la Ley 3/1992, de 23 de marzo de Galicia (artículo 6.1) o la Ley 1/1989, de 8 de mayo de Andalucía (artículo 25)

³⁵¹ Concretamente los de ser municipios limítrofes y pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local, y que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes.

Lo positivo, como ventaja de los convenios colaborativos, es que no se necesita ser limítrofe, ni tampoco tener menos de 40.000 habitantes entre la suma de todos los firmantes, solo cumplir los requisitos de: cesión de agentes de un Cuerpo municipal a otro por necesidades puntuales, prestar de servicios determinados fuera del término municipal y adscripción temporal limitada.

Otra gran ventaja es que se pueden establecer acuerdos para paliar de falta de ciertos recursos que, sin necesidad de ser propiamente económicos, materiales o personales; sino de cualquiera que no se disponga, igualmente importantes como los recursos formativos, entre otros posibles.

3.4.3.4 - ¿Es posible crear Cuerpos policiales *ex novo*, para prestar los servicios de policía local?

Para intentar responder a esta cuestión el análisis se ha de centrar, no en los requisitos que han de reunir los municipios para crear estas asociaciones policiales, ni en los requisitos necesarios para convenir entre estos entes locales los acuerdos municipales necesarios, sino en los documentos que se deben cumplimentar en la solicitud dirigida a la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior o, en su caso al Departamento competente en la materia de la Comunidad Autónoma donde radican estos municipios.

Al no ser la Orden estatal clara en este aspecto, la respuesta puede o debería de ser contestada en la Orden catalana homónima y transcriptiva de la Orden estatal³⁵² (OCPSPL), que establece el procedimiento de autorización de estos convenios, ya que como es una Comunidad Autónoma con competencias en materia de seguridad pública y en la coordinación de las policías locales y de régimen local, reguló posteriormente la concreción de los parámetros y requisitos específicos que quizá quedaban en el aire, o que aun estando regulados por la Orden estatal, matizándolos según el entender del legislador de esta autonomía³⁵³.

A modo de ejemplo se estudiará un territorio ficticio con 4 municipios (figura 3.1), donde todos ellos son limítrofes entre sí, y de los cuales, únicamente tienen policía local los municipios A y B.

Partiendo del territorio representado y de la situación descrita, se deberían pensar en las diferentes posibilidades que tendrían estos municipios según la Orden para asociarse entre todos ellos, o solo entre algunos, para poder crear en su caso, una policía *ex novo*, (si cupiese la posibilidad).

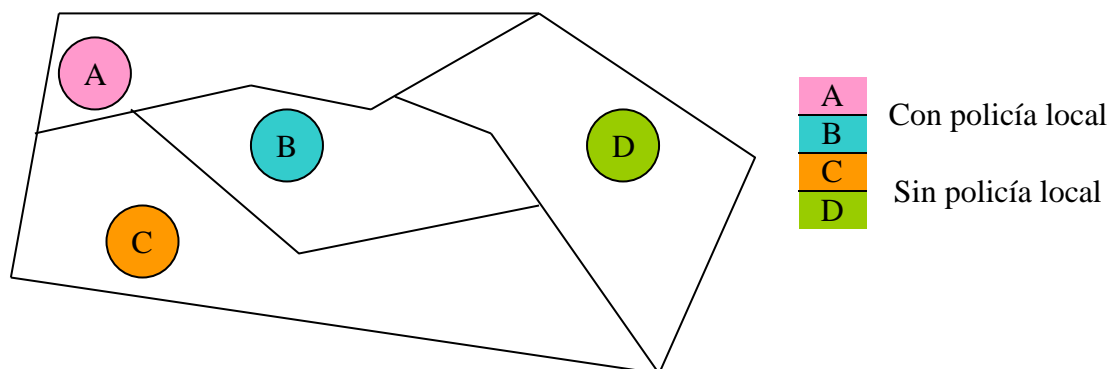


Fig. 3.1

Según esta figura (y sin entrar aun a valorar las autorizaciones o prohibiciones normativas establecidas en la OMPSPL), **se podrían barajar tres tipos de convenios asociativos:**

³⁵² Orden INT/242/2012, de 3 de agosto, por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de los servicios de policía local.

³⁵³ La justificación para analizar la Orden autonómica se debe a que este estudio está basado específicamente (y a modo representativo del resto de territorio español) en las policías locales de la provincia de Tarragona, afectándoles directamente esta normativa para poder saber si pueden asociarse o no. Sobre todo será mencionada esta Orden en el ulterior apartado que analiza las entrevistas y cuestionarios efectuados en las diferentes policías locales de esta provincia catalana.

- 1) Pactando que los agentes la policía local del municipio **A** den soporte a las funciones o servicios policiales del municipio **B** (ambos con policía).
- 2) Pactando que los agentes del municipio **A** o **B** (con policía) den servicio policial en el municipio **C** o **B** (sin policía local propia antes de la firma del convenio).
- 3) Haciendo que los municipios **C** y **D** (sin Cuerpos policiales previos a la firma del convenio), creasen un Cuerpo nuevo (*ex novo*) para ejercer sus competencias en esos dos municipios.

Viendo estos tres puntos, se podría decir que para poder poner en marcha las dos primeras opciones, no haría falta crear una policía local *ex novo* (al ya existir al menos un Cuerpo policial que cubra los servicios pactados). En cambio, para poder cubrir los servicios convenidos en la tercera opción (al no tener ninguno de estos municipios policía local), sí se necesitaría crear un Cuerpo policial *ex novo*.

El **convenio del tipo 1** se puede firmar y autorizar sin problemas ni objeciones legales, ya que el objeto de la normativa, es que para que al menos dos municipios puedan asociarse tengan policía local, como es el caso.

El **convenio del tipo 2** es en cambio, algo más controvertido. La normativa estatal no contempla una prohibición específica que niegue que dos municipios se asocien cuando uno de ellos no disponga previamente de policía local. En cambio la Orden catalana prohíbe inicialmente estos convenios según lo regulado en el apartado 2.e), al decir que:

“Con carácter general, todos los municipios firmantes del acuerdo de colaboración han de contar previamente con un Cuerpo de policía local propio”.

Pero a continuación contempla este mismo artículo una excepción a la norma a modo de autorización excepcional de la asociación, de forma justificada, si se solicita formar parte de este convenio un municipio que no disponga de Cuerpo de policía local propio.

En este caso se tendrá que concretar en el acuerdo de colaboración, la forma y el mecanismo de prestación de los servicios policiales a favor de estos municipios, su aportación a la asociación, la justificación y concreción de dicho pacto, y si se cree oportuno o necesario, la incorporación de nuevos efectivos.

Pero, ¿se puede firmar un **convenio del tipo 3**, entre municipios sin Cuerpo policial previo? La respuesta puede variar, según se interprete lo expuesto en la OMPSPL.

Parece no observarse en ninguna de las partes de la Orden, prohibición alguna que niegue la posibilidad de crear un Cuerpo de policial desde cero, ni tampoco se exige en ella que los ayuntamientos firmantes hayan que tener previamente, un Cuerpo creado de policía local, pero en el preámbulo de la OMPSPL se reproduce un párrafo (también contemplado en el segundo párrafo de la DA 5ª de la LOFCS), que dice que,

“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.”

Por sí solo, esto parece dejar claro que los municipios han de tener Cuerpos de policía local que dependan de ellos, pero también parece contradecir al primer párrafo de dicha DA que dice 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.”

Se podría entender con esta redacción, que esta falta de *recursos suficientes* quizá pudiese ser, la falta de Cuerpos de policía local en esos municipios.

La contradicción es obvia, ya que primero se exige que hayan de ser limítrofes, de una misma Comunidad Autónoma, además de que no dispongan de recursos suficientes, pero luego habla de los Cuerpos policiales dependientes (en plural) de estos municipios, cosa que parece contradecir a los requisitos básicos del párrafo primero. ¿Entonces, se ha de interpretar, como que todos los municipios han de tener Cuerpos de policía de forma previa?

La respuesta parece ser totalmente interpretativa al no existir jurisprudencia que responda a esta pregunta.

Por un lado la Disposición Adicional Quinta no prohíbe taxativamente, y por ende tampoco la OMPSPL, que se creen asociación sin Cuerpos preexistentes de policía local. En cambio, el hecho que la Orden Ministerial no prohíba, pero que tampoco autorice expresamente a los municipios sin estos servicios públicos la creación de policías locales *ex novo*, puede hacernos entender que únicamente podrían firmarse convenios asociativos del tipo 2, pero no los del tipo 3, porque aunque dentro del artículo 2 de la OMPSPL no se exige tener Cuerpo policial previamente formado, de la interpretación del párrafo segundo de la DA 5ª (de la que se hace eco la Orden en su preámbulo), parece exigirse de forma genérica a los municipios firmantes, al decirse que:

“**Los Cuerpos de Policía local que dependan de ellos**, prestarán los servicios pactados, teniéndose que respetar las condiciones impuestas por el órgano autorizante.”

Esto solo podría suceder si previamente existe, al menos en uno o varios de los municipios firmantes, Cuerpo policial municipal que pueda cumplir las exigencias del párrafo segundo de la DA quinta.

De todo lo expuesto se deduce que, **sí es necesario que se tenga que tener Cuerpo de policía local preexistente (o de vigilantes municipales)**, y que aunque se asocien, cada uno funcionará de forma independiente, no pudiéndose formar un Cuerpo de policía *ex novo*.

En este sentido, es necesario que al menos uno de los municipios debía de contar con policía local, ya que si no fuese así, la creación de un nuevo Cuerpo de policía supramunicipal podría incurrir en el incumplimiento constitucional dictado por la Jurisprudencia del TC que prohíbe este tipo de figuras no reguladas en la LOFCS.

Aunque, por mucho que se elucubre sobre lo expuesto en las tres preguntas anteriores, quién ha de tener la última palabra a la hora de validar y autorizar un convenio que quiera crear un Cuerpo policial nuevo con funciones intermunicipales, es el Órgano titular de las competencias en seguridad pública competente en cada territorio, ya sea la Secretaría de Estado para la Seguridad, o los Departamentos competentes en la materia de las Comunidades autónomas que la tengan contemplada en sus estatutos.

Después, para el caso de no autorizarse un convenio propuesto y debidamente justificado, solo cabrían los recursos administrativos pertinentes, o en su caso (de forma previa a la presentación del convenio), solicitar informe al gabinete jurídico del Órgano competente que ha de autorizarlo, para con la intención (y siempre que no se autorice su firma) para que se exprese sobre la licitud o no de la asociación pretendida, y sobre las características de este o cualquier otro tipo de convenio asociativo, ahorrando tiempo y esfuerzos de asociarse.

3.4.3.5 - ¿En caso de disolución de una de estas asociaciones, qué sucede con los agentes policiales contratados en estos convenios?

Cuando dos o más ayuntamientos quieren firmar un convenio asociativo policial de los regulados en la OMPSPL, una de las cuestiones que se ponen encima de la mesa es si el número de agentes de las plantillas existentes es suficiente para cubrir los servicios planteados en el convenio.

Existen varias posibilidades. Por ejemplo³⁵⁴, en el año 2007 la Comarca Nororiental (de la provincia de Málaga) firmó un convenio para mancomunar los servicios de policía local de sus siete municipios, estableciéndose la regulación del precio y de los servicios que realizarían los agentes de policía cuando se trasladasen a otro municipio, siendo los servicios establecidos de seis horas, con un coste de 120 euros (incluyendo el kilometraje y las dietas del agente que se desplazara). En este caso, los mismos agentes cubrirían los turnos de forma extraordinaria, sin necesidad de contratar más personal.

Si en cambio los municipios que tienen Cuerpos de seguridad propios, creen necesario ampliar sus plantillas, como posibilidad alternativa a la expuesta en el párrafo anterior, podrán contratar agentes (fijos o interinos), para con la finalidad de no disminuir efectivos en sus respectivos territorios, y así vigilar el suyo y/o el del asociado, asumiendo cada uno, los costes de esas contrataciones, o incluso si se desea, poder hacerlo de forma compartida.

Podrá ser incluso ser más habitual que se contratase personal adicional en los casos donde uno de los firmantes no disponga de policía local (si se autorizase esta opción hipotética), recayendo el peso del patrullaje a cargo del municipio y la plantilla existente, ya que si no se contrata nuevo personal, difícilmente se podrán cubrir los servicios y el territorio objeto del pacto, costeándolo por norma general el municipio que se aprovecha mayoritariamente de la firma de este convenio.

¿En esos casos, qué pasa con el personal contratado, en caso de disolución del convenio? Podrían barajarse varias opciones, desde continuar, quedándose en el municipio que lo contrató (o que lo costea), hasta incluso poder ser eliminada su plaza, o teniendo que dejar el puesto funcional, siendo estas situaciones posibles que se han de analizar aquí.

La cuestión a analizar en este apartado del trabajo (y de la que derivan el resto de dudas enunciadas anteriormente), se plantea ante las posibilidades que regula la OMPSPL. A estos efectos, los artículos 7 y 8 Contemplan que:

Artículo 7. Vigencia temporal de la asociación.

La asociación de los municipios para los fines previstos en esta Orden podrá tener una vigencia indefinida o un carácter temporal o estacional, pero, en cualquier caso, les será de aplicación todo lo dispuesto en la misma.

³⁵⁴ Según noticia de fecha 28/09/2007. <<<http://www.diariosur.es>>> [consulta realizada el 23/05/2013].

Artículo 8. Modificación o disolución de la asociación.

1. Cualquier modificación que se pretenda introducir en el acuerdo de colaboración estará sometida a los mismos requisitos recogidos en esta Orden para la suscripción de uno nuevo.
2. Los municipios asociados deberán comunicar a la Secretaría de Estado de Seguridad o, en su caso, a la autoridad autonómica competente la disolución de la asociación, ya sea por voluntad de las partes

Ya sea para el caso que se tenga que ampliar una o varias de las plantillas existentes de policía municipales, o para el caso que se haya de crear un Cuerpo de policía municipal nuevo, se han de contratar un número determinado de agentes, determinándose también en el convenio que Jefatura dirigirá y coordinará las actuaciones intermunicipales.

Pero como bien contempla la OMP SPL analizada aquí, existe dentro de los artículos 7 y 8 la posibilidad de disolución de las asociaciones policiales creadas a través de estos convenios.

Si por ejemplo dos municipios costeros desean firmar un convenio con vigencia temporal o estacional para salvar el periodo vacacional a causa del aumento de residentes en la época estival, no será necesario posiblemente aumentar dichas plantillas, ya que en muchos casos si se mueven o distribuyen los agentes de un municipio a otro (según las necesidades: fines de semana, noches, festividades, etc), se podrían llegar a cubrir los servicios o incidencias más masivos.

Pero para el caso que estos dos municipios observasen la necesidad de contratar sólo para este periodo un número determinado de agentes, al valorar que sus costas necesitan un número superior de miembros en estas plantillas (como podría ser para luchar contra el “top manta”, o para combatir el carterismo o los incidentes en las zonas de ocio), la solución legal sería fácil, radicando en la contratación de personal interino durante únicamente estos meses vacacionales, dado que la eventualidad de sus funciones da facilidades para la contratación y cese de los mismos, aun siendo un régimen de funcionariado.

Ahí en principio no se generaría un problema, ya que, existiendo o no convenio, estos municipios suelen contratar cada temporada personal interino para reforzar al personal fijo de la plantilla. En estos casos, son contratados por una vigencia determinada, es decir, con fecha final de contrato que llegado el fin de éstos, se extingue legalmente sin crearse ninguna controversia.

En cambio, para el caso de la firma de un convenio asociativo con una vigencia indefinida, la contratación de interinos no sería la solución. Se debería de contratar inicialmente a un número determinado de agentes con vocación de permanencia también indefinida.

Ante este tipo de convenios se debería valorar la continuación de los agentes contratados con base en la duración del pacto (a expensas -policialmente hablando- de los resultados de dicha asociación).

En caso de valorar negativamente los resultados obtenidos, ya sea por ser contrarios al fin buscado, a las experiencias negativas, a la falta de resultados esperados, o a los

desentendimientos políticos que pueden hacer entrever desavenencias futuras para la correcta prestación de servicios mutuos, es posible que los municipios firmantes opten por rescindir el pacto, disolviendo la asociación. Y es ahí donde surge la cuestión, para el caso que los firmantes quieran aplicar el artículo 8.2 de la Orden³⁵⁵.

Este supuesto de disolución voluntaria de la asociación debería preocupar al futuro de los miembros que forman parte de ese colectivo policial, porque pueden existir agentes interinos contratados, u otros agentes contratados en forma de comisión de servicios, o con plaza fija, pero todos con la condición de funcionarios.

Para buscar respuesta a estos casos, se tiene que remitir a la legislación que regula el personal funcionario de la administración³⁵⁶, debiendo buscar fórmulas que van, desde el despido (únicamente válido para interinos)³⁵⁷, el retorno a su lugar de origen (para el caso de las comisiones de servicio)³⁵⁸, o la readaptación o recolocación del personal con plaza fija (para el resto de casos).

Para los supuestos del personal interino no será problema finalizar dicho contrato, así como para poder hacer volver al personal en comisión de servicios a sus puestos o lugares de destino originales.

Donde encontraremos más dificultades será con el personal funcionario de carrera, el cual por su condición funcional y la legislación que la regula, ya que son agentes que han consolidado una plaza en la administración local por haber superado la oposición de ingreso, siendo en principio inamovible.

³⁵⁵ La cual expresa literalmente que, “los municipios asociados deberán comunicar [...] **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”.

³⁵⁶ **Artículo 3.2** de la **Ley 7/2007, de 12 de abril**, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP): Los Cuerpos de Policía local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.

El Derecho de la Función Pública, es una rama especial del Derecho Administrativo, por el cual se regulan las relaciones de los funcionarios públicos y trabajadores de la Función Pública en su régimen estatutario, derechos, deberes y obligaciones en sus relaciones dentro de la Administración Pública.

Artículo 9: Son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

³⁵⁷ En Cataluña, el **artículo 33** del **Decreto 233/2002, de 25 de septiembre**, por el cual se aprueba el Reglamento de acceso, promoción y movilidad de las policías locales, establece que: el personal interino de las policías locales cesa en la su relación con la entidad local: **a)** al tomar posesión como funcionarios de carrera los aspirantes, la convocatoria en que se incluyeron las plazas ocupadas por el personal interino, **b)** al incorporarse en el lugar de trabajo los funcionarios de carrera que estaban en situación administrativa con derecho a la reserva de los lugares de trabajo, **c)** cuando no hagan falta sus servicios, **d)** por el transcurso del período por el cual fue nombrado, **e)** por renuncia de la persona interesada, **f)** por aplicación de la sanción de suspensión de funciones por falta calificada como grave, o por la separación del servicio, acreditada mediante la instrucción de expediente conforme a lo que dispone la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales de Cataluña.

³⁵⁸ La comisión de servicio se caracteriza por ser un sistema de provisión extraordinario en el que un funcionario es asignado temporalmente a un puesto vacante o reservado para otro funcionario. En Cataluña las comisiones de servicio tienen una duración máxima de dos años y se concede por razones de urgencia y por necesidades del servicio.

Ya han ocurrido situaciones parecidas en épocas anteriores, en los que, por diversos motivos, ciertos consistorios decidieron disolver sus plantillas de policía local, como fue el caso de la Policía local de Riudoms (Tarragona) donde ahora no existen como tal, ya que al disolverse dicho Cuerpo policial, éste fue transformado a Cuerpo de vigilantes municipales, adquiriendo sus miembros esa categoría. En esta ocasión sus miembros mantuvieron sus retribuciones económicas anteriores, pero se tendría que ver si esta solución es la única, o si en para el caso, sería esta fórmula aplicada ahora de forma viable.

Se ha de partir de la información disponible para saber, que independientemente del régimen de contratación que esté regulado para el personal que trabaja ejerciendo funciones de agentes de la autoridad (como funcionario con plaza fija, en comisión de servicio o como agente interino), siempre se estará encuadrado dentro de la escala de la administración especial, subescala de servicios especiales, clase policía local, teniendo la consideración de funcionarios de Administración Especial³⁵⁹.

Esta clasificación se debe a que los agentes de policía, y sus auxiliares, tienen desde ese momento atribuido el desempeño de las funciones que constituyen el objeto peculiar de una carrera, profesión, arte u oficio, perteneciendo a la Subescala de **Servicios Especiales**, siendo funcionarios que desarrollan tareas que requieren una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exige, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados.

Hay que recordar, para tener más claro lo expuesto a continuación (según el artículo 172.3 de la TRRL), que el ingreso en la Subescala de Servicios Especiales se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, sin perjuicio de lo que dispongan las normas específicas de aplicación a los funcionarios de policía local, o sea, una vez ejercido el acceso al Cuerpo policial por una de estas formas de ingreso (y siempre dentro de la administración especial, subescala de servicios especiales), se les considerará personal funcionario para todos los efectos legalmente establecidos.

Visto esto, cuando se diese el caso que dos o más municipios, ya sea por desavenencias entre ellos, ya sea por otros motivos, no necesitan o desean continuar con la asociación policial objeto de esta parte del estudio, se tiene que buscar una solución con las plazas que cubren los agentes contratados a esos efectos, por no requerirse desde entonces a estos agentes para cubrir los servicios policiales establecidos en el convenio.

Dichos Ayuntamientos podrían poner entonces varias opciones. O bien la eliminación total de plazas para el caso de disolución de la policía local creada *ex novo*, o bien la eliminación parcial de los puestos de trabajo de la plantilla del Cuerpo policial (creados inicialmente para cubrir los servicios previstos en el convenio asociativo), ya que evidentemente, para cubrir más territorio o realizar más servicios es posible que se tuviese que contratar más personal del que había antes de la firma del pacto intermunicipal.

Llegados hasta aquí, se ha de averiguar qué pasaría con el personal policial que ha de cesar en sus funciones como agente de la autoridad y que tienen plaza fija ganada por

³⁵⁹ Tal y como estipula el artículo el **artículo 172 y siguientes del Texto refundido de Régimen Local**, RDL 781/1986, de 18 de abril (TRRL).

oposición legalmente establecida para este tipo de servicios (excepto para el caso de los agentes interinos que como ya se ha dicho antes son de fácil eliminación con la simple justificación legal de disminución de servicios).

Según el **artículo 138** del TRRL, para perder la condición de funcionario de carrera de la Administración Local, han de darse una de las siguientes cinco causas:

- a) Renuncia,
- b) Pérdida de la nacionalidad española,
- c) Sanción disciplinaria de separación del servicio,
- d) Por la imposición de la pena de inhabilitación absoluta o inhabilitación especial, o
- e) Por jubilación (forzosa o voluntaria).

Partiendo de estas cinco causas, se puede ver que en ninguno de estos puntos se contempla como causa la disolución de un departamento de un ente territorial (en este caso de la policía local), lo que conllevaría la eliminación de esas plazas del catálogo de puestos de trabajo del ayuntamiento. Aunque en ese supuesto, estos agentes no podrían perder la condición de funcionario.

Por ello, si un policía local no pierde la condición de funcionario cuando se disuelve ese servicio o departamento municipal, se tendría que encontrar en alguna situación legal dentro de la administración para reubicar a esos funcionarios.

En el **artículo 140** del mismo Real Decreto se establecen, en primer lugar las situaciones en las que puede encontrarse un funcionario, siendo³⁶⁰:

- a) En servicio activo,
- b) En servicio en comunidades autónomas,
- c) En excedencia (forzosa o voluntaria),
- d) En servicios especiales, o
- e) En suspensión.

Según el punto segundo del artículo 140, dichas situaciones se regularán por la normativa básica estatal, y por la legislación de función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado, teniéndose en cuenta las peculiaridades del régimen local.

El **artículo 14 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)** regula los derechos individuales que los empleados públicos tienen de carácter individual, en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio, siendo los dos primeros, de todos los reconocidos:

- a) La inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, y
- b) El desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional.

Esto da a entender que no puede dejar de ser funcionario de carrera si no existe una de las causas reconocidas en la el Texto Refundido de Régimen Local y en Estatuto Básico

³⁶⁰ La normativa estatal define y regula estas condiciones los artículos 85 y siguientes de la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico de los Empleados Públicos (EBEP).

de los Empleados Públicos, ni tampoco se puede obligar (por ser un derecho personal), a realizar otras funciones a las que se opusió y se ganó la plaza de funcionario de carrera.

En sí parece lógico que si no puede perder la condición de funcionario para el caso de tener que cesar forzosamente sus funciones, debería este personal de ejercer, o bien otras funciones dentro de la administración local, o en todo caso las mismas en otro lugar de trabajo³⁶¹. La respuesta parece encontrarse nuevamente en el EBEP, donde su artículo 78.3 dice que:

“las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto **podrán establecer otros procedimientos de provisión en los supuestos de movilidad a que se refiere el artículo 81.2**³⁶², permutas entre puestos de trabajo, movilidad por motivos de salud o rehabilitación del funcionario, reingreso al servicio activo, cese **o remoción en los puestos de trabajo y supresión de los mismos**”.

En el caso de supresión o remoción de los puestos obtenidos por concurso se deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema (artículo 79.3).

A partir de ahí, y para ahondar más en qué procedimientos se ejercerán para asignar los nuevos puestos de trabajo, se ha de consultar la normativa específica de cada Comunidad Autónoma, ya que estas tienen la capacidad de regular la remoción dentro de sus competencias, tal y como establece el artículo 138.2 del TRRL.

Como ejemplo práctico, y para el caso estudiado en el presente trabajo de las Policías Locales de la Provincia de Tarragona, si se diese alguno de los supuestos de extinción de alguno de los convenios asociativos, con incidencia en los puestos de trabajo de funcionarios de carrera con plaza consolidada en una de estas policías locales, se debería consultar el Decreto catalán 214/1990, de 30 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales, donde los apartados 2 a 4 del artículo 120, regulan los casos por remoción del personal funcionario que han accedido por el procedimiento de concurso.

Estos funcionarios podrán (según este artículo de la normativa catalana), ser removidos por causas sobrevenidas derivadas de una alteración en el contenido del puesto de trabajo (reflejada en las relaciones de puestos de trabajo que modifique los supuestos que sirvieron de base a la convocatoria), o por una falta de capacidad del funcionario para el ejercicio manifiesto por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición, y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto de trabajo³⁶³.

³⁶¹ Esto viable en la administración estatal o autonómica, pero imposible en la administración local porque si la administración local deja de policía local, dejará de haber posibilidades de recolocación con las mismas funciones.

³⁶² **Artículo 81.2 EBEP:** Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, **respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares** [...].

³⁶³ Esta remoción se tiene que efectuar con expediente contradictorio previo mediante resolución motivada del órgano que realizó el nombramiento, habiendo escuchado la representación de personal.

En estos casos, los funcionarios afectados que no obtengan otro puesto de trabajo por los sistemas de provisión previstos legalmente, quedarán a disposición del presidente de la Corporación, que les atribuirá el ejercicio provisional de un lugar correspondiente a su Cuerpo o escala.

Respecto del tiempo que se está en espera de la reasignación del puesto de trabajo, si el cese se debe a la alteración del contenido o la supresión de sus lugares o las relaciones de puestos de trabajo, continuarán percibiendo, mientras no se los atribuya otro lugar, y durante el plazo máximo de tres meses, las retribuciones complementarias correspondientes al lugar supreso o el contenido del cual haya sido alterado.

Como en el caso catalán, las diferentes CCAA han de regular y contemplar estos supuestos, para que en el caso de encontrarnos un supuesto de remoción de un lugar de trabajo, derivado de uno de estos convenios asociativos, se pueda tener la necesaria seguridad jurídica como para saber qué hacer en estos casos.

Por todo lo expuesto, la respuesta a la pregunta planteada ha de tener presente, que como los entes firmantes del acuerdo asociativo son los diferentes ayuntamientos que en su día quisieron contratar un número determinado de agentes para paliar sus necesidades en materia de seguridad pública, y que esto les llevó a asociarse por carecer de recursos suficientes para resolver los problemas por sí solos, esos mismos consistorios serán los que se deberían poner de acuerdo, para establecer, a ser posible dentro de las cláusulas del pacto asociativo, qué pasará con los miembros policiales contratados a este efecto en caso de disolución. Todo ello con el ánimo de no dejar sin atar los cabos que podrían quedar sueltos en estos supuestos, aportando la seguridad jurídica necesaria para estos casos.

Estas cláusulas deberían de contemplar una de dos posibilidades alternativas, según el tipo de convenio pactado y forma del mismo:

a) Para el caso de disolución de la asociación de municipios sin policía local propia (previa a la constitución de la asociación, para el caso que se autorizase), debería de integrarse en otro lugar de trabajo de la misma administración local, como funcionario de la misma clase o grupo, manteniéndose las mismas retribuciones.

b) Para el caso de municipios con policía local propia (previa a la constitución de la asociación), sería necesario establecer la posibilidad de seguir formando parte, los agentes removidos, de uno de los Cuerpos locales de policía del Ayuntamiento que deja de ser parte de la asociación, asumiendo dichos ayuntamientos la responsabilidad de incorporar a esos agentes que para cubrir los servicios policiales se contrataron.

Para acabar de tratar el tema del personal policial a contratar o cesar, se debe estudiar el caso del personal policial interino, que aunque se había hablado de ellos, no se había adentrado ni en sus peculiaridades, ni en su regulación.

Los agentes interinos, como funcionarios de la administración, y regulados de forma genérica por el EBEP³⁶⁴, son una opción muy provechosa para los ayuntamientos que únicamente desean hacer convenios temporales, o para evitar contratar personal de forma puntual, evitando contrataciones como las descritas anteriormente.

El problema surge ante la falta de regulación de estas contrataciones en muchas de las leyes policiales existentes, como pasa por ejemplo en el caso andaluz, donde el artículo 21 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía establece que: “los Cuerpos de la Policía Local estarán integrados **solamente** por funcionarios de carrera de los municipios respectivos”³⁶⁵. De ahí que se tenga que entrar en esa regulación para abordar esta problemática, y sus posibles soluciones.

El hecho de que la OMPSPL no establezca en ninguno de sus apartados qué tipo de personal o de qué forma se pueden contratar, deja un gran abanico de posibilidades para los ayuntamientos que quieran convenir ayuda recíproca entre ellos. Eso sí, siempre dependiendo de la Comunidad Autónoma donde radiquen estos municipios, ya que no todas las CCAA regulan por ejemplo la contratación de interinos, siendo esto una ventaja para las que sí lo permiten, o por el contrario un inconveniente para las Policías locales de las regiones que lo prohíben.

La LOFCS regula de forma amplia a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en menor proporción a los Cuerpos autonómicos, y de forma casi residual tocando aspectos muy generales, a los Cuerpos municipales, pero no regula ni trata en ninguno de sus artículos a los funcionarios de policía interinos.

Que no se regule no significa que se prohíba, quedando de esta forma al arbitrio de cada comunidad autónoma decidir sobre esta cuestión. Y aunque esta carencia de regulación jurídica estatal debería originar que las CCAA regulasen en sus normas a este tipo de personal, inexplicablemente solo 4 de las 17 legislaciones policiales autonómicas existentes lo hacen³⁶⁶.

Los ayuntamientos de las comunidades autónomas que decidieron no regular esta figura, si ahora quisiesen contratar este tipo de funcionarios temporales, únicamente podrán acogerse a las normas generales y específicas que regulan a los funcionarios de las administraciones locales, tal como el EBEP, la LRBRL, o las normativas autonómicas que regulan a este tipo de personal, debiendo contratarlos como cualquier otro funcionario de la administración local, bajo el amparo de una oposición o concurso-oposición.

³⁶⁴ Artículo 10 de la **Ley 7/2007, de 12 de abril**, del Estatuto Básico del Empleado Público: Son funcionarios interinos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 y 25.2, los que por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para la ejecución de programas de carácter temporal y los que son nombrados cuando existan exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de 6 meses dentro de un período de 12 meses.

³⁶⁵ En este sentido, y para solucionar los supuestos donde ya existiese personal interino, la DT 5ª de la Ley 13/2001 establece que: Los municipios que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley tengan policías con nombramiento interino, podrán hacer uso, por una sola vez, del procedimiento de concurso-oposición, por turno libre, excusándoles de los requisitos de la edad y de la estatura. Quienes hayan cumplido la edad máxima exigida para el ingreso, tendrán que superar las pruebas de aptitud física fijadas para el ingreso en los Cuerpos de la Policía Local, en función de la edad de los aspirantes.

³⁶⁶ No lo regulan las comunidades autónomas de Extremadura, Asturias, La Rioja, País Vasco, Navarra, Madrid, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Andalucía, Canarias y Aragón (esta última solo permite cubrir plazas superiores de forma interina).

No obstante, existiría un inconveniente. Como sus leyes de coordinación no los contemplan, ni tampoco la normativa estatal, no se les podría asignar funciones sin limitaciones, ya que al no tener plaza en propiedad ni haber realizado el caso de capacitación policial básico, no podrán portar arma, o realizar por ejemplo, funciones de Policía Judicial, entre otras

Otras por el contrario lo regulan (con las limitaciones prácticas y funcionales de este tipo de agentes policiales) para poder cubrir sobre todo las épocas estivales, encontrándonos 3 supuestos regulados de CCAA ubicadas junto al Mediterráneo (donde suelen darse mayoritariamente los supuestos de aumento poblacional), Cataluña, Baleares y Valencia.

Cataluña por ejemplo, establece en su normativa policial que³⁶⁷,

“los ayuntamientos que por sus especiales circunstancias vean aumentada la afluencia de visitantes durante la época turística podrán convocar plazas de policía en régimen de funcionario interino por un período máximo de seis meses [...]”

El personal interino seleccionado en estas convocatorias tiene limitadas sus funciones respecto del personal con plaza fija, privándoles de las opciones de ejercer: la instrucción atestados por accidentes de circulación acaecidos dentro del núcleo urbano, el ejercicio como Policía Judicial y la protección de las autoridades y la ordenación y señalización del tráfico.

Baleares regula la integración de **policías auxiliares**³⁶⁸ ante la carencia de funcionarios de carrera en sus plantillas con base en procesos de selección (artículos 29 a 33 de la Ley 6/2005), o creando bolsas de trabajo (artículo 34) para casos de **temporalidad y urgencia** que justifiquen la necesidad de cubrir estos puestos. En este caso no limita las funciones de este personal como hace la Comunidad Autónoma catalana.

Valencia al contrario³⁶⁹, no pone un plazo máximo para rescindir la situación interina de los agentes contratados, sino que establece que:

“cuando no sea posible la provisión de puestos por causas urgentes y temporales mediante comisión de servicios, podrá procederse [...] al nombramiento interino y por el tiempo indispensable, entre las personas que cumplan la totalidad de los requisitos para acceder al puesto de trabajo de que se trate, y acrediten la capacidad y conocimiento necesarios para prestar un adecuado servicio de seguridad pública mediante la superación de unas pruebas que se determinen reglamentariamente.”

³⁶⁷ En la DA 4ª de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de Policías locales de Cataluña, ampliado por el Decreto 233/2002, de 25 de septiembre, por el cual se aprueba el Reglamento de acceso, promoción, i movilidad de las Policías locales, reguló en su capítulo III el nombramiento del personal interino de los Cuerpos de Policía local de Cataluña (artículos 31 y siguientes).

³⁶⁸ En los **artículos 29 y 34 de la ley 6/2005** de 3 de junio de Coordinación de Policías Locales de las Islas Baleares.

³⁶⁹ Según el **artículo 39 de la Ley 6/1999** de 19 de abril de Policías locales de la Comunidad Valenciana.

Se puede ver que en el caso valenciano sí se limitan las funciones de este personal, pero de forma superficial, estableciendo una regulación muy generalizada. Esto acarrea un verdadero cajón desastre que puede permitir a un agente interino hacer prácticamente las mismas funciones que la de los funcionarios policiales de carrera del mismo municipio al que pertenecen. A diferencia que en Cataluña y las Baleares, que son más restrictivos, los interinos en esta Comunidad Autónoma pueden hacer funciones prioritariamente en materia de Policía Administrativa, Medio Ambiente y Tráfico y Seguridad Vial.

Esta regulación, tan poco restrictiva de las competencias de los agentes interinos puede generar problemas al no estar agentes lo suficientemente preparados para ejercer sus funciones, así como que tampoco pueden portar armas.

Estas carencias únicamente las pueden paliar los agentes interinos aportando su experiencia y a lo sumo, una breve formación, si es que esta se les ha facilitado. De esta forma se puede decir que estos agentes temporales (que aunque sean funcionarios, no son de carrera) al no limitárseles las funciones en esta normativa, se les deja abierta la posibilidad de poder realizar funciones sin la preparación debida, pudiéndose originar graves disfunciones a la hora de responder ante depende qué situaciones, o hasta incluso tener que responder ante la justicia por el resultado de sus actuaciones.

En definitiva, los municipios de estas tres comunidades autónomas podrán contratar, en caso de aprobar dichos convenios asociativos, al personal interino que la OMPSPL no regula, pero que su región sí hace, y por ello se podría incorporar en sus plantillas.

Las otras comunidades autónomas podrán también contratar a este personal, pero como se ha dicho anteriormente, al no estar regulado (ni en la Orden ni en sus normativas autonómicas) no queda clara qué funciones podrían ejercer legalmente.

En conjunto, no establecerse en la OMPSPL la obligación de contratar específicamente a funcionarios de carrera es una ventaja para los firmantes, sobretodo (según lo regulado en el artículo 7 de la Orden) ante las asociaciones con “una **vigencia indefinida o un carácter temporal o estacional** [...]”.

Esto repercute en que los convenios temporales o estacionales, al ser más idóneos para que cualquier municipio pueda contratar personal interino, a la hora de finalizar dicha asociación de servicios policiales es viable a poder rescindir los contratos de estos agentes de policía.

El inconveniente de esta laguna legislativa estatal y en muchos casos autonómica, es que si se quiere hacer un convenio asociativo en las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla-la Mancha o Murcia (como se comprobará seguidamente), estas prohíben la contratación del personal interino de policía. De esta forma el Departamento autonómico competente en la materia de seguridad siempre vetará cualquier intento de asociación al presentársele una memoria justificativa de convenio para con este personal, por prohibirlo sus normativas policiales.

Cantabria prohíbe³⁷⁰ cualquier tipo de relación de prestación de servicios que sea diferente a la de policías locales y auxiliares de policía en calidad de funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos, quedando expresamente prohibida cualquier otra, tanto las de naturaleza laboral³⁷¹ (al ser un mandato establecido en la LOFCS), así como la relación funcional de carácter interino en el seno de los Cuerpos de policía local.

También Castilla-la Mancha y Murcia prohíben expresamente la contratación policial de naturaleza laboral, cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato, y el nombramiento de funcionarios interinos, utilizando ambas Comunidades la misma fórmula y palabras para vetar esta posibilidad³⁷².

Estas prohibiciones generan dos inconvenientes:

a) El primero es el freno impuesto a la simple contratación del personal interino, donde por ejemplo los lugares turísticos de la costa murciana no pueden tener la posibilidad de reforzar sus plantillas en periodos estivales, aun teniendo las mismas necesidades y problemáticas que los pueblos costeros de Baleares, Valencia o Cataluña, que sí lo permiten.

Castilla-la Mancha y Cantabria quizá no tienen estos problemas de superocupación poblacional en épocas vacacionales, pero ante la necesidad de establecer un convenio de colaboración policial supramunicipal con pretensiones temporales o estacionales, se verán obligados a contratar, en su caso, únicamente a personal funcional fijo, o dicho de otra forma, a funcionarios de carrera.

b) Y ahí es donde surge el segundo inconveniente. Ante la negativa autonómica de autorizar este tipo de contrataciones, cuando una Comunidad Autónoma realiza una prohibición expresa en su normativa, únicamente puede ser revocada por una normativa estatal de rango superior en virtud de la prelación de normas, o por una norma de igual rango, siempre que el estado tenga competencia sobre la materia que regulan ambas administraciones, como pasa con la seguridad pública, ya que es Estado central es competente en ello en virtud del artículo 149.1.29 de la Constitución³⁷³.

Visto esto, si la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no regula la contratación de los agentes interinos, es quizá necesario que lo regulasen las CCAA. Es por esto quizá, que la OMPSPL no ha tenido vocación de regular este aspecto, ya que debido a la gran dispersión reguladora sobre la contratación de este aspecto, si lo hubiese regulado, contradeciría a unos u a otros (según hubiesen prohibido o autorizado la contratación

³⁷⁰ Regulado en el artículo 2.4 de la **Ley 5/2000 de 15 de diciembre**, de Coordinación de las Policías locales de Cantabria.

³⁷¹ **Artículo 11 EBEP**: Es Personal laboral, el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

³⁷² En el **artículo 19.1 de la Ley 8/2002**, de 23 de mayo, de Policías locales de Castilla-la Mancha, y en el **artículo 5.3 de la Ley 4/1988**, de 22 de julio de Policías locales de Murcia.

³⁷³ Aunque el **artículo 148.1.22 CE** dice que: las comunidades autónomas serán competentes en la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica (en este caso la Ley 2/1986).

del personal interino), pero con un grave inconveniente, que como la Orden no tiene fuerza de Ley Orgánica, no podría imponer su aplicación ante las CCAA.

La única solución a este inconveniente sería hacer una modificación de la Ley 2/1986 se introduciendo en su Título V (relativo a las Policías locales) la posibilidad de contratar personal interino, marcando o no, la temporalidad máxima o incluso la limitación de sus funciones, como regula por ejemplo Cataluña, por considerar que no tienen los conocimientos ni la preparación suficiente como para poder ejercer el 100% de las funciones asignadas por la normativa existente, sobre todo en materia de Policía Judicial u otros similares.

3.4.3.6 - ¿Qué se puede entender por recursos, cuando dice la OMPSPL que “los municipios no dispongan por separados recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local”?³⁷⁴

Entiende la RAE por recurso (de forma genérica), tal y como exige la Orden ministerial, “el procedimiento o medio del que se dispone para satisfacer una necesidad, llevar a cabo una tarea o conseguir algo”.

Según el ámbito cotidiano en que se adentre, o según el objetivo que se quiera conseguir, se necesitarán unos recursos u otros, ya que casi todo lo necesario para llegar a conseguir un algo, es por medio de un recurso.

Si se quiere escribir una novela necesitaremos por ejemplo recursos estilísticos o recursos lingüísticos. Si se quiere extraer minerales o producir electricidad, se necesitarán recursos naturales, pero si lo que se quiere es buscar un sistema de enseñanza óptimo se han de utilizar unos correctos y óptimos recursos educativos. En cambio, si uno se mueve en el ámbito laboral, para obtener un determinado resultado se necesitarán normalmente tres tipos de recursos, los económicos, los materiales y los humanos o personales.

Al igual que cualquier empresa que busca unos objetivos laborales, estos tres recursos son también los que se utilizan por los Cuerpos policiales para poder prestar sus servicios o asumir sus funciones.

Con ánimo de tratar los conceptos de **recursos**, se pueden entender genéricamente a éstos como: “una fuente o suministro del cual se produce un beneficio. Normalmente, son material u otros activos que son transformados para producir beneficio y en el proceso pueden ser consumidos o no estar más disponibles”³⁷⁵. También se pueden entender, como los medios materiales o inmateriales que permiten satisfacer ciertas necesidades dentro del proceso productivo o la actividad comercial de una empresa³⁷⁶.

Se consideran **recursos económicos** todos aquellos medios que contribuyen a la producción y distribución de los bienes y servicios usados por los seres humanos.

Los **recursos materiales** son en cambio los medios físicos y concretos (tangibles) que ayudan a conseguir algún objetivo.

Por último, los **recursos personales o humanos** (sin entrar en el terreno de la administración de empresas por ser otro de los medios en los que también se utiliza esta definición), son los medios con los que se debe contar para garantizar un objetivo laboral, o desde la administración, un servicio marcado previamente.

³⁷⁴ Según el objeto de la Orden, regulado en el artículo 1 (que es también uno de los requisitos contemplados en el artículo 2.b), para poder asociarse dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, para la ejecución de las funciones asignadas a las policías locales estos “no han de disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local.”

³⁷⁵ <<<http://es.wikipedia.org/wiki/Recurso>>> [consulta realizada el 23/10/2013].

³⁷⁶ <<<http://definicion.de/recursos-economicos/>>> [consulta realizada el 23/10/2013].

Habida cuenta de lo que pueden significar estos tres tipos de recursos, necesarios para desarrollar correctamente los servicios policiales, parece que se deben de cumplir o disponer de todos ellos, pero en la práctica no es estrictamente así. Y es que cuando se han planteado dudas sobre el redactado de la OMPSPL, siempre se ha querido interpretar como la falta o necesidad de los “recursos económicos”, por dos motivos diferenciados:

1) El primero se debe al razonamiento deducido de la lectura de la exposición de motivos de la Ley 45/2007, donde su preámbulo justifica la regulación de la Disposición Adicional 5ª de la Ley 2/1986 (y posterior y consecuente Orden Ministerial), con base en la situación económica decadente del país, con la intención de su desarrollo y mejora, tanto social, económica, como medioambiental.

2) El segundo motivo (no tan objetivo sino deductivo) está marcado por el sentido común, y es que si no se tienen recursos económicos, no se podrán adquirir o mejorar los recursos personales ni materiales, motivo por el que se puede considerar al recurso económico, como el más importante o fundamental.

Las corporaciones locales han buscado respuestas para tener claro de qué manera pueden justificar la carencia de los recursos económicos de sus Ayuntamientos.

Un ejemplo de las respuestas buscadas por y para las instituciones locales, se refleja en el informe dispuesto por el sindicato UGT ante la pregunta planteada sobre esta cuestión³⁷⁷, donde el siguiente texto responde de forma resumida la justificación³⁷⁸:

“si la cifra que se derive del Remanente de Tesorería de Gastos Generales es negativa o deficitaria, ha de concluirse que dada la actual estructura financiera del Ayuntamiento existe una insuficiencia de recursos para la prestación de servicios y competencias en los estándares actuales. No obstante, y pese a que no concurra una situación de déficit derivada del Remanente de Tesorería de Gastos Generales, se podría motivar la insuficiencia de los recursos a partir de un análisis de la evolución futura de los gastos en relación con los ingresos; por ejemplo, a partir de la cuantificación de los recursos que requiere el servicio de policía local y que, dado el nivel de ingresos con los que cuenta la Entidad Local, no pueden implementarse sin cofinanciación de los mismos mediante asociación con otro Ayuntamiento. Por tanto, la documentación prevista en el artículo 3 de la

³⁷⁷ Planteamiento expuesto con fecha 4 de diciembre de 2010. “Nuestro Ayuntamiento desea asociarse con otro para la ejecución de las funciones asignadas a las policías locales, en los términos previstos en la 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 LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta Orden señala en su artículo 2 los requisitos que deben darse para que los municipios puedan asociarse para prestar los servicios de policía local [...] ¿cómo podemos justificarlo de forma objetiva?. En el artículo 3.b) se indica además que deberá acreditarse la insuficiencia de recursos de cada municipio asociado. ¿Cómo se entiende acreditado? ¿De qué manera y con qué documentación? ¿Podrían enumerarnos ejemplos prácticos de casos que fundamenten esa insuficiencia de recursos?.”

<<<http://ugtaytomadrid.mforos.com/1897549/10037418-requisitos-de-asociacion-de-municipios-para-prestar-servicios-de-policia-local/>>> [consulta realizada el 22/10/2013].

³⁷⁸ Con base en el **RDL 2/2004, de 5 de marzo**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), desarrollado desde el punto de vista reglamentaria por la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local.

OMPSPL se reconducirá a un Informe en que se analice la estructura de ingresos corrientes con relación a los gastos corrientes, la cifra del Remanente de Tesorería de Gastos Generales como histórico acumulado de resultados presupuestario y la proyección en su caso de los nuevos gastos necesarios vinculados principalmente al servicio de policía municipal.”

Esta respuesta es bastante óptima, si se entendiese el problema planteado exclusivamente desde la vertiente económica, al entenderse la justificación no solo desde una posición presente de carencia económica, sino también desde una vertiente futura de problemas presupuestarios. Pero la OMPSPL no delimita la justificación de recursos en ningún momento desde el estricto ámbito económico, sino que parece que deja abierta la posibilidad a que cualquier carencia de recursos pueda ser justificada para la firma del futuro convenio asociativo. Así se podría también entender abiertamente, si existe la carencia o insuficiencia de recursos personales y materiales.

Si en principio los recursos a justificar no han de ser necesariamente de tipo económico, se podían pensar que la insuficiencia de recursos serían justificables para firmar el convenio, pero no siempre es así³⁷⁹.

Lo más normal es que los recursos económicos estén vinculados necesariamente con la compra de bienes materiales o la contratación o retribución de bienes personales. El caso más claro se daría si algún municipio que no dispusiese de Cuerpo policial propio, y quisiese crearlo *ex novo* (con el consecuente ahorro participativo), teniendo que disponer de un líquido inicial para la prestación de los servicios policiales, y por ello necesidad de justificar la necesidad de recursos económicos.

En cambio, los municipios con policía local, pueden o no, tener que justificar los recursos económicos, pero además pueden también justificar de forma paralela o alternativa, los recursos materiales y/o los personales para convenir dicha asociación.

Las pretensiones de la OMPSPL es intentar mejorar los servicios que pueden ofrecer los municipios de forma conjunta, pero en una época de escasez económica, es difícil complacer a la ciudadanía y poder realizar los servicios policiales deseados. De esta forma parece que la comentada regulación normativa intenta paliar las carencias de recursos, ofreciendo la posibilidad de asociar a municipios, deparando ventaja si se observa desde un punto de vista paliativo de los problemas económicos, para los municipios que efectivamente no tienen medios.

Pero también se puede entender como un inconveniente para otros municipios que, sin tener dificultades económicas quisiesen pactar una asociación de este tipo, ya que no podrían hacerlo, al encontrar esta condición legalmente impuestas por la Orden.

A continuación se expondrán ejemplos de los dos razonamientos expuestos, tanto para vislumbrar las ventajas que conlleva asociarse ante falta de recursos, como para observar sus inconvenientes, según el lado del prisma en que se mire.

³⁷⁹ Más adelante se verá que sí se puede dar que la carencia de uno o varios de los recursos materiales o personales se pueden justificar para que, sin mezclarlos con los recursos económicos sean viables estos convenios, pero por norma general esto se dará en pocas ocasiones.

Como **ventajas**, si dos ayuntamientos quieren crear un Cuerpo policial propio e independiente, para tener cada uno, un número mínimo de efectivos para poder cubrir los turnos necesarios (prestando el servicio las 24 horas al día durante los 365 días al año) el coste sería muy grande³⁸⁰.

Si estos municipios no tienen por separado recursos suficientes, pero juntos sí, podrán aspirar a poder ofrecer un correcto servicio de seguridad ciudadana, teniendo con esta Orden la oportunidad de crear un solo Cuerpo, o compartir uno existente para paliar esas carencias.

Si ahora se observa una zona con cuatro pequeños municipios limítrofes, con unas plantillas de menos de doce agentes cada una, y con una población total entre ellos de por ejemplo 35.000. Mantener cada consistorio una policía propia para dar atención a los servicios que surgiesen a diario, necesitaría al menos una patrulla operativa por turno, que se traduciría en un mínimo de 12 agentes en plantilla, más los recursos materiales necesarios para ejercer sus funciones.

En resumen, los cuatro municipios por separado podrían sumar un total mínimo de 48 agentes, todo esto para solucionar pequeñas cuestiones en sus respectivos consistorios, como la regulación y control de tráfico, recogida de denuncias si se cree oportuno, vigilancia por las zonas rurales y urbanas, presencia en fiestas y eventos, control y aplicación de las ordenanzas, intervención en conflictos e ilícitos penales, y en la mayoría de las ocasiones simplemente estar disponible para estar al servicio de cualquier requerimiento que pueda surgir.

En estos municipios (relativamente pequeños o con plantillas pequeñas), el hecho de tener que satisfacer a los requerimientos ciudadanos, hace que en caso de tener que acudir a más de uno a la vez, tengan que ser servicios más espaciados en el tiempo que en otras plantillas más dimensionadas. Incluso se podría intuir que existe una menor necesidad de incidir en la aplicación de la normativa existente, sobretodo municipal, volviéndose más laxa. Por ello, tener un Cuerpo policial propio e independiente, crea a veces dudas sobre si es necesario invertir una cantidad ingente del presupuesto municipal para dotar a un número mínimo de agentes para cubrir un número determinado de servicios, muchas veces inferior a lo considerado por muchas corporaciones como económicamente rentable, para ser creado.

Lo explicado en estas líneas quizá nos haga reflexionar sobre si es adecuado, idóneo, rentable o necesario mantener un pequeño ayuntamiento con una plantilla que quizá absorba la mayoría del presupuesto municipal en el mantenimiento del orden y la seguridad, sobre todo si no es un Cuerpo que no realice unas funciones lo suficientemente destacadas o intensas (bajo el criterio vecinal), en comparación con el gasto generado y los recursos utilizados para seguir funcionando.

No quiero decir con estas afirmaciones que el hecho de que se tengan menos servicios, o no sean tan especializados, no sea motivo para crear o mantener un Cuerpo de policía local propio, sino todo el contrario. El hecho de que todos los municipios puedan dar una respuesta **propia e inmediata** a las demandas de seguridad ciudadana, entre otros

³⁸⁰ Gastos derivados de la compra por separado de todos los materiales necesarios para realizar estos servicios, como podrían ser vehículos, equipos de comunicación, dependencias policiales, uniformidad, sueldos, etc.

servicios policiales. Pero se ha de ser objetivo, coherente y comedido, cuando se observa que las necesidades en materia de seguridad pública de la población de un municipio pequeño no coinciden necesariamente con las necesidades o prioridades que muchos otros consistorios tienen en esta materia, donde a veces en los primeros se prefiere invertir, antes que en seguridad pública, en cultura, fiestas, urbanismo, deporte o reciclaje, entre otras múltiples competencias municipales.

La OMPSPL ofrece una ventaja a los municipios que cuestionaban el mantenimiento de sus policías locales, dando la posibilidad a los consistorios que hasta ahora no se habían, o no se podían plantear crear un Cuerpo de policía local propio (o entre incluso los que sí lo habían proyectado y no lo habían realizado por motivos diversos entre ellos los económicos), que ahora podían abordarlo con más facilidades y garantías de permanencia en el tiempo.

De esta forma, y en aplicación de la OMPSPL, los cuatro municipios descritos anteriormente sí podrían plantear el crear una única dependencia policial, con un número suficiente de agentes, correctamente dotados de material, y que pudiesen ejercer o prestar los servicios policiales necesarios a todos los municipios inscritos en el convenio asociativo.

En la práctica esto significaría poder tener con incluso menos de 48 agentes, un mínimo determinado de policías que podrían patrullar en los diferentes territorios durante los tres turnos de servicio, todos los días del año, además de pagar entre todos los entes municipales los gastos del Cuerpo policial, dividiéndose los costes en este caso entre dos y cuatro veces inferior al propuesto inicialmente. En sí, para los pequeños municipios esta regulación es una gran ventaja.

Como **inconvenientes** principales ante el requisito establecido en la OMPSPL, relativo a que los diferentes entes municipales no deban disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, se pueden encontrar dos supuestos:

- a) Cuando los consistorios que quieran asociarse, no pueden justificar la insuficiencia de recursos. Esto normalmente por tener unas finanzas lo suficientemente sanas como para ser consideradas “insuficientes”, ya que si las finanzas son correctas, no hay forma legal de poder justificar la necesidad de asociarse.
- b) Cuando no teniéndose recursos suficientes, no sepan o no puedan los municipios justificar esas carencias.

Para buscar la solución, el trabajo se debería de centrar en una justificación asociada a la falta de **recursos materiales**, buscando la acreditación de esta carencia en función de los objetivos propuestos en el convenio asociativo.

Tanto los recursos materiales como los personales pueden derivar al final en la necesidad de tener recursos económicos, si lo que realmente se quiere es adquirir bienes o contratar personal, pero como se verá seguidamente, no se han de adquirir necesariamente bienes o contratar recursos para llevar a cabo estas asociaciones.

Si imaginásemos ahora dos municipios que intentan poner en marcha un convenio, para con la finalidad de prestar servicios exclusivamente relacionados con “la vigilancia y

orden de la circulación rodada”, y que para ello han planteado la utilización de dispositivos de control de velocidad o de detección de alcohol en conductores que circulan por las vías del municipio A, por no disponer éste de los instrumentos *ad hoc* para realizar estas mediciones.

Para realizar este convenio, el municipio A podría asociarse con el municipio limítrofe B, que sí dispone de esos bienes materiales (cedidos, o en propiedad), permutando por ejemplo la cesión de elementos materiales de control. Como contraprestación, el municipio A podría ceder por ejemplo, sus recursos personales, que se añadirían y reforzarían a los efectivos del municipio B para la realización de controles de tráfico conjuntos, interactuando en ambos municipios según las necesidades detectadas. En este caso, permutando bienes materiales con los económicos, es posible asociarse sin necesidad de aportar bienes económicos adicionales.

La justificación de los recursos materiales se ha de dar, como ya se ha dicho, en función de los objetivos marcados y se ha de justificar según las estrategias para conseguir estas metas, como por ejemplo las permutas, cesiones, etc, ya que si se intenta vincular necesariamente a la compra de ciertos bienes, como por ejemplo vehículos, emisoras o uniformidad, se volverá a caer en la innecesidad de justificar la carencia de los recursos estrictamente económicos.

Si en cambio se quiere buscar la justificación ante la Administración con base en los **motivos personales**, se debe buscar una fórmula que sepa conjugarlos con el resto de bienes de otros municipios. Y aunque a veces sea necesario justificar la contratación de estos recursos, con otros económicos y materiales conjuntamente (los sueldos y los elementos de dotación personal), no ha de ser siempre necesariamente así.

La idea es participar con los recursos personales de forma alternativa a la económica, es decir, intentar conjugar los recursos existentes entre todos los municipios asociados (que sí dispongan previamente de policía local), para que todos puedan ejercer funciones que, de forma unilateral, serían difíciles o imposibles de ejercer.

Poniendo otro supuesto, el del municipio C (que dispone de 15 agentes en plantilla) que no puede tener una oficina de denuncias las 24 horas a día, y el municipio D (que dispone de 35 agentes), que sí dispone de una oficina de denuncias, pero no puede realizar controles de seguridad ciudadana de forma ordinaria, por no disponer de un mínimo de efectivos que hagan dichos controles seguros y efectivos, sería un ejemplo en el que no faltarían recursos personales para el patrullaje ordinario, pero sí otros recursos para poder ejercer todas las competencias que se deseen.

En este caso, el municipio C podría derivar a sus ciudadanos al municipio D para interponer las denuncias que crean oportunas, mientras también el municipio C, en compensación a este servicio, puede ceder sus agentes para realizar conjuntamente los controles de seguridad ciudadana, garantizando de esta forma un mínimo de agentes que hagan la situación segura y efectiva en los controles de tráfico o de seguridad ciudadana.

Con este ejemplo se ha vuelto a justificar los mismos razonamientos anteriormente expuestos. Con el dinero se pueden obtener casi todos los recursos, pero aun y así es posible sin aportaciones económicas, la obtención de bienes personales y materiales,

buscando y justificando diversas fórmulas de asociación conjunta que palien las otras carencias individuales de los municipios.

El segundo inconveniente se da, cuando los interesados tienen recursos económicos, materiales y personales suficientes, pero les falta algún otro elemento, para poder funcionar mejor, o prestar algún servicio más especializado. Para esto sí existe solución, ya que para salvar esta justificación de insuficiencia económica, existen otras fórmulas (como se comprobará a continuación) para poder sustituir la motivación de necesidad de recursos económicos, con una correcta interrelación de recursos materiales o personales.

El inconveniente sería por el hecho de tener los recursos necesarios, vulnerándose entonces uno de los requisitos establecidos en la OMPSPL para poder asociarse. Esto se puede traducir en el caso de por ejemplo, un municipio que no tuviese recursos para crear, bien unidades especializadas, bien para mantener a sus agentes **reciclados** con los conocimientos policiales necesarios (por carecer de profesorado, materiales, etc).

Estas necesidades de recursos (que no son básicas), pueden no ser entendidas según la memoria justificativa de la solicitud de asociación como no válidas a la hora de negociar un convenio interpolicial, al no ser de índole operativa y/o funcional, ya que si fuesen de este último tipo (falta de personal, vehículos, etc) sí podrían llegarse a entender como recursos insuficientes, pudiéndose justificar la asociación.

Recapitulando lo visto hasta ahora, se debe observar que si un municipio tiene recursos “suficientes” para prestar los servicios policiales de forma individualizada, y no puede justificar la insuficiencia de ellos, no podrá realizar los convenios asociativos intermunicipales con base en la OMPSPL.

Para firmar algún otro tipo de pacto asociativo (que no el contemplado en la OMPSPL) la solución radicaría en el establecimiento de algún tipo de convenio colaborativo temporal con otros municipios, en virtud de los pactos regulados por diferentes CCAA para con este fin, como regula por ejemplo Cataluña en el artículo 23.3 de su ley de policías locales³⁸¹.

En conclusión, se podría entender que aunque es necesario incluir en la memoria justificativa la falta de recursos suficientes para prestar el servicio de policía, estos deben ser considerados básicos o esenciales, pero podrán encabarse de cualquier índole, si fuesen económicos, personales o materiales.

³⁸¹ Se establece en el **artículo 23.3 de la Ley 16/1991** de 10 de julio que: “en casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación (actualmente Departamento de Interior), pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías.”

3.4.3.7 - ¿Es acertado el requisito relativo a la suma máxima de las poblaciones de los municipios asociados, establecido en 40.000 habitantes?

Desde la aprobación de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 2/1986 y hasta la aprobación de la OMPSPL que la desarrollaba en el año 2010, existió un vacío legal al no regularse, entre otros muchos aspectos, qué municipios ni en qué condiciones podrían asociarse. Tres años después de la Orden Ministerial, se regularon por fin los aspectos generales y concretos que desarrollaron lo dispuesto en la LOFCS, entre ellos el requisito que establecía que la suma de las poblaciones de los municipios que quisiesen asociarse no tendrían que superar la cifra de 40.000 habitantes.

Para intentar saber si la cifra establecida por la OMPSPL es idónea, justa o válida, se debería saber primero el objetivo de ella, intentando averiguar el porqué de este límite poblacional ante cualquier intento asociativo de tipo policial.

Si por ejemplo pudiesen *asociarse* (sin este límite) los municipios de Barcelona (con 1.611.822 habitantes y más de 3.000 policías locales) con el de Hospitalet del Llobregat (con 254.056 habitantes y más de 400 efectivos)³⁸² se obtendría una macro policía local.

Se podría ver incluso crecer este número policial, si se asociasen los municipios de toda la conurbación barcelonesa (o más allá, siempre que fuesen limítrofes) hasta acaparar un número ingente de agentes policiales que podrían, no solo hacer sombra a la policía autonómica en ese territorio, sino hasta incluso hacer temblar los cimientos colaborativos de los pactos firmados entre estos dos tipos de Cuerpos, a la hora de asumir sus competencias de forma coordinada.

Ciertamente, sin el límite legal impuesto podrían existir diferentes **super Cuerpos** de policía local (respecto de su número de agentes y ámbito de actuación territorial), por esto, es lógico que se limite el número de habitantes para que los Cuerpos de policía local (inicialmente aislados en sus respectivos municipios), puedan crear una asociación que controle y actúe, en como mucho 40.000 habitantes (entre todos ellos).

Lo que cabe ahora, es saber si esta cifra ha de ser mayor o menor a la estipulada para poder satisfacer el mayor número de aspiraciones municipales ante estas asociaciones policiales.

El principal inconveniente se puede dar cuando ciertos municipios quieren convenir una asociación policial intermunicipal y que, o bien el cómputo global de los habitantes de éstos sea superior a 40.000 habitantes, o bien que sea de una cifra aproximada y que al intentar asociarse sobrepasen esta cifra.

A modo de ejemplo, para el caso de la Provincia de Tarragona, de los treinta municipios que cuentan con policía local, los dos municipios de mayor población (que también son limítrofes), son el de Tarragona (133.545 habitantes) y el de Reus (106.790

³⁸² Población de los municipios de Barcelona y Hospitalet del Llobregat del año 2013, consultados en el Instituto de Estadística de Cataluña (Idescat). <<<http://www.idescat.cat/>>> [consulta realizada el 04/05/2015].

habitantes)³⁸³ no pudiendo sendos Ayuntamientos acordar estos convenios por la suma de sus poblaciones superior a 40.000 habitantes. En este supuesto, si quieren asociar algún servicio, habrá de ser bajo la fórmula de algún pacto colaborativo de los regulados en el artículo 23 de la Ley catalana 16/1991, pero no con base en la OMPSPL.

Otro ejemplo se puede encontrar en muchos otros municipios que por sí solos no llegan a esta cifra (sobretudo costeros) y que podrían valorar la firma de estas asociaciones, pero que se encuentran rodeados de otros municipios que si sumasen las poblaciones de ellos harían superar la cifra límite, teniendo vetada de esta forma la posibilidad de asociar sus servicios.

Siguiendo con el ejemplo de la provincia de Tarragona, si se analizan los restantes 28 municipios con policía local, 20 de ellos no llegan a la cifra de 5.000 habitantes³⁸⁴, los cuales hubiesen sido óptimos candidatos para asociarse (siempre que fuesen limítrofes). En cambio los ocho restantes, sí pasan de esta cifra poblacional³⁸⁵. No obstante, si dos de estos ocho municipios quisiesen convenir la asociación entre ellos, no podría realizarse por sobrepasar la cifra límite de 40.000 habitantes³⁸⁶.

Lo que se puede ver aquí, no es solo que grandes municipios o ciertas conurbaciones no pueden acogerse a estos convenios, sino que además, en provincias como la de Tarragona, donde prácticamente toda la costa dispone de municipios con poblaciones medias de entre 10 y 35 mil habitantes, no pueden convenirse estas asociaciones por tener estos municipios poblaciones con un número demasiado cercano a la cifra máxima de 40.000 habitantes.

Más bien, este límite parece haberse establecido para pequeños municipios, más susceptibles ellos de tener ciertas problemáticas relacionadas con los recursos para prestar los servicios policiales de forma independiente, así como para municipios con pequeñas poblaciones de interior³⁸⁷.

Eco de esto se reflejaba por ejemplo en la noticia titulada “Una norma estatal dificulta la asociación de las policías locales”, donde se decía textualmente³⁸⁸:

³⁸³ Población de los municipios de Tarragona y Reus del año 2013. <<<http://www.idescat.cat/>>> [consulta realizada el 04/05/2015].

³⁸⁴ Datos del Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) de la población de la provincia de Tarragona en el año 2010.

³⁸⁵ Siendo los municipios de *El Vendrell* (35.821 habitantes), *Tortosa* (35.143), *Cambrils* (31.720), *Salou* (26.649), *Calafell* (24.265), *Amposta* (21.240), *Vila-seca* (20.866) y *Montroig* (11.847 hab.)

³⁸⁶ Por parejas de municipios limítrofes: *El Vendrell i Calafell* suman entre ambos la cifra de 60.086 habitantes, *Montroig y Cambrils* llegarían a los 43.735, *Cambrils y Salou* sumarían 58.369, *Salou y Vila-seca* llegarían a una población total de 47.515, y *Amposta y Tortosa* que superarían la cifra, con un total de 56.383 habitantes.

³⁸⁷ Esta recomendación la establece el artículo 27.a) de la originaria Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, que el fin de esta modificación era incrementar la seguridad de los ciudadanos en el medio rural, contemplando en el Programa de Desarrollo Rural medidas la promoción de planes de acción concertada para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana, referidos específicamente al ámbito rural, facilitándose la cooperación de la Guardia Civil con los Cuerpos de Policía local, y de estos entre sí.

³⁸⁸ Noticia de fecha 16 de junio de 2012 del diario Menorca.info. [consulta realizada el 02/03/2015]. <<<http://www.menorca.info/menorca/459401/norma/estatal/dificulta/asociacion/policias/locales>>>.

“[...] El director del Instituto de Seguridad Pública del Govern balear, Antoni Fiol, asegura que el Ministerio contempla las posibles asociaciones de servicios entre diferentes policías locales siempre que la suma de las poblaciones afectadas por este proceso no supere las 40.000 personas. Este límite supone un handicap importante para el proceso que se persigue en Menorca, puesto que se quiere que afecte a todos los municipios, y esto supone implicar a una población cercana a las 90.000 personas, es decir, más del doble de lo permitido por el Ministerio.

En este sentido, Fiol explica que “inicialmente, la asociación de servicios de las policías locales está pensada para municipios muy pequeños, pero la crisis económica es muy importante, y la unión de servicios puede ayudar muchísimo a mejorar la seguridad ciudadana.

Así, Fiol explica que en otras comunidades autónomas, como en Galicia, ya han iniciado procesos para pedir al Ministerio de Interior una modificación de esta orden, iniciativa a la que se suma el Govern balear para que Menorca puede acogerse a la asociación de servicio [...]”.

Mientras no se modifique o amplíe la cifra marcada en la OMPSPL, o en su caso se estipule una nueva regulación de la legislación policial estatal, la solución a este problema (padecido sobre todo por poblaciones o plantillas de policías medianas y grandes), ha de pasar obligatoriamente por suscribir estos municipios, en caso de necesitarse convenios de colaboración o cooperación interpolicial, regulados en las diferentes legislaciones autonómicas para tal efecto, pero con las dos limitaciones que ello conlleva primero, que han de ser convenios de duración y motivación temporal (tal y como dictó el tribunal constitucional en las diversas sentencias establecidas durante el año 1993 sobre la materia), y segundo, que no todas las comunidades autónomas han regulado estos convenios participativos, aun estando constitucionalmente amparados para ello.

La principal ventaja surge por otro lado del mismo artículo 2c) de la OMPSPL, ya que al exigirse que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes, se puede entender que sea la cifra de los habitantes empadronados³⁸⁹.

El hecho que sean habitantes empadronados es una situación aprovechada por los municipios que tienen temporalmente, durante ciertas épocas del año, muchos más habitantes de los que realmente están empadronados. De esta forma pueden asociarse con base en los habitantes inscritos en su padrón (dentro del límite legal de la OMPSPL), sin tener en cuenta sus poblaciones flotantes, cosa que haría inviable estos convenios de servicios policiales si se tuviesen presente.

Detallando lo anteriormente expuesto, se puede observar que en los municipios llamados “estacionales”, la población real del municipio suele coincidir durante todo el año con la empadronada, sobre todo en los municipios de interior o en los municipios donde los periodos vacacionales no inciden demasiado en su población.

En cambio, los municipios donde su volumen de negocio principal se debe al sector turístico (como podrían ser pueblos de montaña o de costa para las épocas vacacionales,

³⁸⁹ Se deduce del **punto 1º del artículo 4** cuando dice que: “la solicitud de autorización deberá incluir los certificados correspondientes del número de habitantes de los municipios”.

ya sean estivales o invernales), se pueden encontrar desavenencias o discordancias entre la población estable (llamémosla a esta como la población empadronada), y la población flotante (entendiéndola como el número poblacional que fluctúa entre el principio y el fin de las épocas vacacionales).

Ejemplos claros de estas poblaciones fluctuantes se pueden encontrar, por ejemplo en los conocidos municipios de Salou (Tarragona), Almonte (Huelva) o Jaca (Huesca) los cuales tienen respectivamente una población empadronada de 26.193, 22.525, y 2.779 habitantes³⁹⁰, así como un número respectivo de 68, 58 y 33 agentes de policía local.

La población flotante de Salou³⁹¹, según varios estudios realizados por su Ayuntamiento, establecían que entre los meses de abril (semana santa) y noviembre (fin periodo vacacional) la población media oscila entre 70.000 y 180.000 habitantes, observándose en este caso un aumento de población no empadronada de entre 45.000 y 155.000 personas aproximadamente.

La realidad de la población flotante de Almonte (que acoge la población del mismo nombre, más la aldea del Rocío, y más el núcleo urbano costero de Matalascañas) es muy diferente que la de Salou, pero a la vez peculiar, ya que ésta recibe a un gran número de población en un periodo del año muy concreto, la Romería en honor a la Virgen del Rocío. Dicho de otra forma, se podría asegurar que aunque la estacionalidad poblacional del municipio de Almonte es relativamente estable (incluso descendiendo en verano por los desplazamientos a la costa) la Aldea del Rocío llega a albergar a más de un millón de personas durante los festejos de la romería la Virgen que da nombre a este núcleo urbano³⁹². Así como que también la población de Matalascañas acoge los fines de semana de verano sobre los 200.000 habitantes, con una media de 150.000 diarios en los meses estivales³⁹³.

Jaca en cambio, como municipio de montaña, está constituido por 37 núcleos urbanos diferenciados, estableciéndose su población vacacional (tanto en invierno como en verano) en aproximadamente 50.000 habitantes, quintuplicándose su población³⁹⁴, siendo el mayor aumento de habitantes no empadronados de la provincia de Huesca.

Ante estas tres poblaciones, es una ventaja poder asociarse en su caso, con municipios limítrofes, si con ello consiguen más recursos personales, materiales o económicos para poder abordar junto a las policías locales de otros municipios las avalanchas de turistas, que no solo con su Cuerpo policial.

³⁹⁰ Fuente: Instituto nacional de Estadística a fecha 2011 [consulta realizada el 23/09/2013].

³⁹¹ Según los estudios demográficos del Ayuntamiento de Salou siguientes:

1) Memoria del Plan de Ordenación Urbana Municipal del año 2003, basado en la media aritmética del consumo de agua de 200 litros por persona y día, y la generación de los residuos de basura de 800 gramos por persona/día. [consulta realizada el 23/09/2013] <<http://www.salou.org/POUM/F1/F1_2.pdf>>

2) Estudio de datos socioeconómicos del Departamento de estadística de dicho ayuntamiento sobre la población flotante-estacional del año 2008. [consulta realizada el 23/09/2013]. <<http://www.salou.cat/descriptiu_detall/_sqVDweuBhybB6mp-2MIBzxulGwD8il2p>>.

³⁹² Información recogida en la web oficial de turismo de Andalucía (consulta realizada en fecha 22/11/2013). [consulta realizada el 23/09/2013] <<<http://www.andalucia.org/es/el-rocio/la-aldea-del-rocio>>>

³⁹³ Estimación hecha por la Policía local de Almonte en Julio de 2007. Nota del Gabinete de Prensa 10.07.07. [consulta realizada el 23/09/2013]. <<www.almonte.es>>.

³⁹⁴ Estimación según: <<<http://es.wikipedia.org/wiki/Navacerrada>>> [consulta realizada el 23/09/2013].

Lo que está claro es que siempre se ha de abogar por aprovechar cualquier tipo de convenio asociativo, si esto hace que se facilite y reparta la labor policial entre más efectivos o con más recursos. Para ello sería óptimo, bien modificar dicha Orden, o incorporarla (con las modificaciones pertinentes) en una futura Ley de Policías Locales, después de incluir su regulación básica en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para un mejor aprovechamiento de los recursos policiales, y en respuesta a la pregunta planteada en este apartado del trabajo, el límite poblacional, aunque se justifica para facilitar la asunción de las competencias policiales de pequeños municipios, sería más oportuno modificarla para eliminar o aumentar dicha limitación poblacional, y así poder aprovechar dichas asociaciones más municipios de los que actualmente pueden.

3.4.4 – La Orden catalana de prestación de servicios asociados de policía local

La Disposición Adicional 1ª de la OMPSPS establece, como salvaguarda de las competencias autonómicas, que el régimen de autorización de las asociaciones de municipios para prestar servicios de policía local prevista en esta Orden, “se entenderá sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas en materia de coordinación de policías locales y de régimen local”.

Esto significa, tal y como aclara la Disposición Final 1ª de esta Orden (amparada por la competencia exclusiva del Estado en esta materia, recogida en el artículo 149.1.29 de la Constitución), que la autorización de los acuerdos de colaboración previstos aquí, se realizará por el Estado, excepto cuando las comunidades autónomas hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, que entonces corresponderá a ellas.

Cataluña tiene asumidas dichas competencias en el artículo 164 de su Estatuto de Autonomía³⁹⁵, que establece que: “corresponde a la *Generalitat de Catalunya*, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo que dispone la legislación estatal, la planificación y la regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña, la ordenación de las policías locales y la coordinación de la actuación de las policías locales”.

También el artículo 160.1.a) del Estatuto regula y establece la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, que incluye: “Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales”.

Al amparo de dichas competencias autonómicas, así como de la regulación de la Ley autonómica 4/2003, de 7 de abril, del sistema de ordenación de seguridad pública de Cataluña, y de la Ley catalana 16/1991, de 10 de Julio, de policías locales, esta comunidad autónoma dictó la Orden INT/242/2012, de 3 de agosto (OCPSPL), por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración de municipios para la prestación de servicios policiales, con la cual regula la autorización de dichas asociaciones.

La Orden catalana de prestación de servicios de policía local ha reproducido y ampliado los estándares establecidos por la Orden Ministerial reguladora de estas asociaciones, al cederse las competencias a las comunidades que quisiesen y pudiesen autorizarla según las competencias de sus estatutos, como Cataluña, desarrollándose aquí los aspectos clarificadores que una Orden autonómica de este tipo debe incluir, tal como: el contenido del acuerdo de colaboración (artículo 3), la autorización previa del acuerdo de colaboración (artículo 4), el régimen estatutario, competencias y dependencia de los policías locales de los municipios firmantes de los acuerdos (artículo 5), la vigencia de los mismos (artículo 7), la modificación o rescisión de estos pactos (artículo 8), el plan de trabajo y actividades a presentar ante el departamento competente en materia de ordenación y coordinación de las policías locales (artículo 9).

³⁹⁵ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Pero la OCPSPL ha establecido ciertas diferencias con la regulación estatal de 2010, ya que son conceptos que el artículo 2 de la OMPSPL no reconoce, ya que únicamente establecía como requisitos para que los municipios se asociasen, que éstos sean limítrofes y pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local y que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes.

Las diferencias referidas en la regulación de la OCPSPL, se concretan en a adición, para poder asociarse, de los dos requisitos siguientes:

- 1) Que los municipios que quieran asociarse han de formar parte de la misma comarca, aunque excepcionalmente podrán solicitarlo municipios dos comarcas diferentes (artículo 2.d).
- 2) Que con carácter general, todos los municipios firmantes del acuerdo de colaboración tienen que contar previamente con cuerpo de policía local propio. Excepcionalmente y justificadamente pueden formar parte municipios que no dispongan de Cuerpo de policial local propio (artículo 2.e).

Al no contemplar la Orden estatal el requisito de formar parte de la misma comarca, no existen trabas para asociarse (sin necesidad de justificar excepcionalidad) los municipios del resto de comunidades autónomas que la soliciten en virtud de la OMPSPL, desconociéndose el motivo por el cual el legislativo catalán decidió incluir este inciso en su normativa.

Respecto a la segunda diferencia, y para comentarla, deberíamos rememorar lo razonado en el apartado 3.4.3.4 de este trabajo, cuando se preguntaba si era posible crear Cuerpos policiales *ex novo*, para prestar los servicios de policía local. Ante esta pregunta se explicó que era necesario que al menos uno de los municipios debía de contar con policía local, ya que de lo contrario, lo que ocurriría es la creación de un nuevo Cuerpo de policía supramunicipal, estando esto constitucionalmente prohibido por no regularse en la LOFCS.

El artículo 1 de la OMPSPL regula específicamente que: “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”.

El redactado de este artículo no deja claro si pueden asociarse municipios que no dispongan de policía local, pero la remisión legislativa que hace a la D.A 5ª de la LOFCS si parece regularlo más claramente, al establecer en su texto 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”.

Por ello, entendiéndose que la regulación de la D.A 5ª de la LOFCS deja claro que los municipios interesados en firmar estos acuerdos han de tener policía local, y no vigilantes municipales, implica que los municipios situados en comunidades autónomas que no regulen la posibilidad de hacerlo como el artículo 2.e) de la OCPSPL, no podrán hacerlo. Dicho al contrario, si Cataluña no tuviese competencias generales en materia de seguridad pública, sus municipios que no tuviesen policía local, o los que tuviesen vigilantes municipales no podrían asociarse con los que sí dispusiesen.

En el siguiente esquema se puede ver qué comunidades autónomas disponen de la **competencia en seguridad pública** reconocida en sus respectivos estatutos.

CCAA	Disponibilidad de competencia	
	Si	No
Andalucía ³⁹⁶	X	
Aragón		X
Principado de Asturias		X
Islas Baleares		X
Canarias		X
Cantabria		X
Castilla la Mancha		X
Castilla León		X
Cataluña ³⁹⁷	X	
Comunidad Valenciana ³⁹⁸	X	
Extremadura		X
Galicia		X
La Rioja		X
Madrid		X
Navarra		X
País Vasco		X ³⁹⁹
Murcia		X

³⁹⁶ **Artículo 65.1** de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

³⁹⁷ **Artículo 164** de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

³⁹⁸ **Artículo 49.3.14** de la 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.

³⁹⁹ El **artículo 17.1** de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco señala que será competente para: “[...] el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo [...]”, pero no determina la competencia general de seguridad pública requerida por el TC para la autorización de los convenios de asociación de servicios de policía local.

Antes de la aprobación de la OCPSPL el Departamento de Interior de la *Generalitat* catalana autorizó algún convenio en virtud de la norma estatal bajo la autorización expresa de la Orden estatal, ya que aun no tenía aprobada la normativa autonómica que recogiese los supuestos, requisitos y peculiaridades que han de recoger y contemplar dichos convenios asociativos.

Ejemplo de este supuesto de autorización previa es el acuerdo de colaboración entre los ayuntamientos de *Santa Maria de Palautordera* y de *Sant Esteve de Palautordera*, autorizado por el Consejero del Departamento de Interior, el día 1 de agosto de 2012 (dos días antes de la aprobación de la OCPSPL), para establecer la prestación de un servicio de policía local en el término de *Sant Esteve*, por los efectivos del cuerpo de la policía local de *Santa Maria de Palautordera*.

La fundamentación de este pacto se refleja en la propuesta de la Alcaldía, dictaminada favorablemente por la Comisión Informativa del Ayuntamiento de *Santa Maria de Palautordera*⁴⁰⁰, donde según ésta: “en los meses de verano la población aumenta en 1000 habitantes aproximadamente, y a pesar de no haber locales de ocio nocturno, los fines de semana hay varios establecimientos de bar donde se acostumbra a encontrar grupos de jóvenes del municipio y otros municipios de la zona, motivo por el cual se incrementa el número de vehículos y personas a la localidad, especialmente las noches de viernes y sábado y de manera más notoria los meses de verano. También se incrementa el volumen de personas a la localidad por ferias puntuales y por la Fiesta Mayor, en agosto, y la Fiesta de Otoño, el día 1 de noviembre”.

El objeto del mismo fue incrementar los niveles de operatividad y eficacia, determinando el contenido y alcance de colaboración entre los dos municipios, al disponer el Ayuntamiento de *Sant Esteve de Palautordera* de recursos suficientes para la prestación del servicio de policía local para la ejecución de las funciones asignadas a las policías locales. Las causas que justificaron la conveniencia de la firma de dicho acuerdo fueron:

- La imposibilidad económica y presupuestaria de poder crear este cuerpo de policía en este municipio.
- La necesidad de disponer de un mínimo de servicio de policía y de vigilancia, en especial el fines de semana, para garantizar y mejorar todos los aspectos de la seguridad ciudadana que los vecinos de *Sant Esteve de Palautordera* se merecen y tienen derecho.
- La posibilidad de poder prestar este servicio con los medios y personal de que actualmente dispone el cuerpo de la policía local de *Santa Maria de Palautordera* sin tener que incrementar su dotación ni verse afectado el servicio que viene prestando con normalidad.
- Las escasas posibilidades de que el servicio de policía local en *Sant Esteve de Palautordera* pueda prestarse por otros Cuerpos de policía y/o fuerzas de seguridad del Estado o de la comunidad autónoma.

El problema que se vislumbra es que al ser un acuerdo autorizado en virtud de la OMPSPL (ya que la OCPSPL no estaba aprobada aun) no sería legal si alguno de sus elementos no fuesen acordes con los regulados por la Orden estatal.

⁴⁰⁰ Según extracto del acta del libro de Plenos municipales del ayuntamiento de Santa Maria de Palau Tordera del año 2012, p. 137.

La Orden ministerial no recoge específicamente el supuesto de poder asociarse municipios que no dispongan policía local (como sí hace el artículo 2.e de la OCPSP), recogiendo su artículo 1 las condiciones para puedan asociarse 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**, pero no especifica ni aclara si la frase “recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local” se refiere exclusivamente a municipios con Cuerpos de policía local, o si es extensiva a los que tengan Cuerpos de Vigilantes municipales.

Una vez aprobada el 3 de agosto de 2012 la Orden autonómica, y hasta finales de 2015, han sido aprobados y autorizados por el Departamento de Interior de la *Generalitat de Catalunya*, en virtud de esta regulación, cuatro acuerdos de Colaboración para la prestación del servicio de policías locales. Concretamente entre los municipios de⁴⁰¹:

Convenio 1: *Sallent, Sant Fruitós de Bages y Santpedor*, en diciembre de 2012

Convenio 2: *Montmeló y Martorelles*, en mayo de 2012

Convenio 3: *Calella, Sant Pol de Mar y Canet de Mar*, en marzo de 2015

Convenio 4: *Sant Joan de Vilatorrada y Callús*, en septiembre de 2015.

Los convenios firmados entre los ayuntamientos de *Sallent, Sant Fruitós de Bages y Santpedor*, y entre los de *Calella, Sant Pol de Mar y Canet de Mar*, se han realizado estrictamente entre Cuerpos de policía local, ya que todos estos municipios disponían de ellos previamente a la firma de los acuerdos.

En cambio el resto de convenios se acogen a la excepcionalidad recogida en el artículo 2.e) de la OCPSP. En ese sentido, uno de los firmantes del acuerdo entre los municipios de *Montmeló y Martorelles* contaba con policía local, cuando el otro sólo con Cuerpo de Vigilantes municipales, respectivamente. En cambio, y en el mismo sentido, el acuerdo firmado entre los municipios de *Sant Joan de Vilatorrada y Callús*, ha sido acordado entre el primero con policía local, y el segundo sin contar éste con ningún Cuerpo de seguridad pública.

El objeto de los convenios 1 y 3 son similares. El del primero es la asociación de los servicios de policía local, según se recoge de los documentos consultados: “intentando ahorrar al máximo, como por ejemplo en la compra de vestuario y material, o bien compartiendo material. También podría haber ayuda mutua, cuando los mozos de escuadra no pueden asistir, planificación de acontecimientos que suponga ahorro de horas extras”⁴⁰². Son de similar forma objeto del convenio 3, la unificación de compras, imagen corporativa, materiales operativos, etc, para obtener mejores precios ahorrando recursos de los tres municipios, aumentar la capacidad de formación, establecer un convenio para definir los casos se prestará esta colaboración, establecer un catálogo de puntos estratégicos para realizar controles de tráfico y seguridad ciudadana conjunta, establecer un catálogo de situaciones de riesgo o emergencia para pedir cada Cuerpo apoyo del resto, posibilitar el aportar efectivos según disponibilidad con compensación

⁴⁰¹ Según las Resoluciones del *Departament d’Interior de la Generalitat de Catalunya*, INT/2866/2012, de 19 de diciembre, INT/1170/2014, de 21 de mayo, INT/430/2015, de 6 de marzo y INT/2190/2015, de 28 de septiembre, respectivamente.

⁴⁰² Según se desprende del extracto del acta del Pleno municipal del municipio de *Santpedor* del día 6/11/2012.

económica del municipio solicitante, y por último mejorar los costes de mantenimiento individual del servicio de policía⁴⁰³.

Según el artículo 3.1.b) de la Orden catalana, en el acuerdo para la prestación conjunta de los servicios de policía local, los municipios interesados tienen que hacer constar entre los contenidos del mismo la determinación de la autoridad policial que ejercerá como responsable del funcionamiento de los servicios de policía local y especificar el procedimiento para la designación del responsable de los servicios policiales asociados, sus funciones y el régimen de funcionamiento. Pero en el convenio 3 cuando se establece la autoridad policial (como órgano responsable del funcionamiento y coordinación de los servicios de los servicios policiales), se determina que estará formado por los respectivos Jefes de policía de los tres municipios, siendo todos ellos los máximos responsables⁴⁰⁴, no cumpliéndose el requisito de la Orden catalana que exige que se determine quién de los tres Jefes policiales ha de ser la autoridad responsable de la asociación.

Cabiendo la posibilidad de que puede establecerse uno de ellos como responsable de la asociación, o incluso pudiéndose acordar una presidencia rotatoria, no se entiende porqué se ha establecido ni autorizado por el Gobierno de la *Generalitat* una presidencia coral en forma de triunvirato.

Continuando con el análisis de los otros pactos asociativos, vemos que en el convenio 2, el objeto del mismo es establecer la prestación del servicio de policía local en el término municipal de *Martorelles* (con Cuerpo de vigilantes municipales) por los efectivos del Cuerpo de la policía local de *Montmeló* con una presencia diaria de un vehículo y dos miembros del Cuerpo de policía local las 24 horas del día, mientras el convenio esté vigente, firmándose inicialmente por seis meses, renovables automáticamente si las partes no lo revocan⁴⁰⁵.

En este pacto el ayuntamiento de *Montmeló* se compromete a incrementar la dotación de la plantilla de la policía local haciéndose cargo el otro municipio del coste del aumento de personal, pudiéndose añadir los costes variables tales como, la uniformidad, prácticas de tiro, horas extraordinarias, etc.

Pero ante la solicitud de la firma del convenio, no todos los concejales partícipes del ayuntamiento de *Montmeló* estuvieron de acuerdo con la aprobación de dicho pacto. Uno de ellos consideraba que: “el Ayuntamiento no es competente para solucionar situaciones problemáticas otros municipios [...] no es una mancomunidad porque no se comparte el servicio, el que se hace es alquilar el servicio [...] nosotros adquirimos 8 agentes nuevos y los ponemos a disposición de *Martorelles*”⁴⁰⁶.

En este sentido, y viendo las características y objeto de este convenio, parece que éste se ajusta más a un pacto colaborativo que asociativo. Si recordamos las características de

⁴⁰³ Según cláusula segunda del convenio de colaboración entre los municipios de *Calella, de Sant Pol de Mar* y de *Canet de Mar* en materia de servicios de seguridad pública a través de los sus policías locales para la constitución de la asociación de servicios de policía

⁴⁰⁴ Según cláusula 5ª.1 del convenio enumerado anteriormente.

⁴⁰⁵ Según cláusula 1ª del convenio para establecer la prestación del servicio de policía local en el término municipal de *Martorelles* por los efectivos del Cuerpo de la policía local de *Montmeló*.

⁴⁰⁶ Manifestaciones del Sr. Jordi Manils, portavoz del grupo municipal ICV-EUiA-E, según se desprende del acta del Pleno del ayuntamiento de *Montmeló* del día 25 de noviembre de 2014, p. 21.

los pactos asociativos, estos han de reunir las siguientes: **a)** Posibilidad de cesión de agentes de un Cuerpo municipal a otro por necesidades puntuales, **b)** Posibilidad de actuaciones fuera del término municipal para la prestación de servicios determinados y **c)** Temporalidad limitada (adscripción temporal).

Si los pactos asociativos tienen la vocación de poder cederse mutuamente agentes, poder realizar servicios conjuntos, o compartir medios materiales, lo lógico sería que cuando se quiera realizar un pacto de índole unilateral al cederse todos estos elementos sólo en un sentido (de un municipio a otro), se firme uno de los pactos temporales de colaboración establecidos en el artículo 23.2 de la Ley de policías locales de Cataluña⁴⁰⁷. Pero como este artículo de la Ley de policías locales catalana únicamente recoge la posibilidad de firmarlos entre municipios que disponen de policía local, parece correcto que se haya firmado este convenio asociativo al amparo de la OCP SPL, al recoger este la excepcionalidad para poder formar parte de estos convenio los municipios que no dispongan de cuerpo de policial local propio, entendiéndose de su lectura, que se pueden acoger los que disponen de vigilantes municipales.

El convenio 4, característico por estar firmado por un municipio sin ningún Cuerpo de seguridad pública, se fundamenta por el hecho de que el ayuntamiento de *Callús* no dispone del servicio de policía local, por lo cual las competencias municipales derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública no pueden ser prestadas directamente, y por este motivo el mantenimiento de la seguridad pública en el municipio no dispone de la suficiente calidad y garantía.

En sí, la imposibilidad económica y presupuestaria de poder crear un Cuerpo de policía en este municipio, más la necesidad de disponer de un mínimo de servicio de policía y vigilancia, para garantizar y mejorar todos los aspectos de la seguridad ciudadana y hacer cumplir las ordenanzas actuales, han sido el objeto del convenio⁴⁰⁸.

Como peculiaridad a destacar dentro de las obligaciones de las partes reflejadas en el convenio, para dar un servicio efectivo al mismo, contempla que el ayuntamiento sin Cuerpo de policía local ha de dictar las correspondientes habilitaciones para la denuncia de las ordenanzas municipales y de tráfico por los agentes de la policía local que trabajará en su municipio, ya que sin ello no tendría efectividad la fuerza coactiva de los agentes policiales.

⁴⁰⁷ **Artículo 23.2** - Los municipios que disponen de policía local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva policía local.

⁴⁰⁸ Según la cláusula segunda del acuerdo de colaboración entre los ayuntamientos de *Sant Joan de Vilatorrada* y *Callús* para establecer la prestación del servicio de policía local en el término municipal de *Callús*, por los efectivos del Cuerpo de la policía local de *Sant Joan de Vilatorrada*.

3.5 – Las fórmulas alternativas de prestación de servicios de policía local utilizadas por las diferentes CCAA

3.5.1 – Las “Unidades Especiales” autonómicas, de policía local

Si se recuerdan las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional analizadas en ocasión de la presente investigación, ciertas de ellas establecían que los convenios colaborativos entre los ayuntamientos de una misma comunidad autónoma con policía local propia, habían de tener, para ser suscritos, tres características fundamentales⁴⁰⁹:

- a) Posibilidad de cesión de agentes de un Cuerpo municipal a otro por necesidades puntuales.
- b) Posibilidad de actuaciones fuera del término municipal para la prestación de servicios determinados.
- c) Temporalidad limitada (adscripción temporal).

Estos convenios, diferentes a los pactos asociativos regulados por la Orden ministerial INT/2944/2010, de 10 de noviembre⁴¹⁰, abrieron las puertas para que las comunidades autónomas que quisiesen, pudiesen establecer mecanismos colaborativos para facilitar la labor policial de las policías locales de sus respectivos territorios.

Pero aun y estar abierta esa posibilidad, no todas las comunidades autónomas decidieron regular estas fórmulas en sus legislaciones policiales. Otras por el contrario, regularon o modificaron esta posibilidad para poder establecer pactos entre los entes locales con policía local y el Gobierno regional (como Cataluña en el artículo 23 de la Ley 16/1991).

Las leyes de coordinación de las regiones autónomas de Madrid y Murcia, establecen fórmulas de colaboración entre los diferentes ayuntamientos (artículos 28⁴¹¹ y 9.2⁴¹² respectivamente), pero no recogen literalmente como Cataluña la posibilidad de pactos entre el gobierno regional y los locales, ya que no tienen, reconocida la competencia para establecer un Cuerpo de policía autonómica.

Por ello, y sin entrar en los pactos que pueden hacer sus policías locales (que lo harían ellas si lo viesen oportuno) estas dos CCAA se han visto obligadas a innovar otro tipo de pactos, con una fórmula intermedia, justificada en virtud de la facultad que tienen de coordinar a sus policías locales, en virtud del artículo 148.1.22 de la Constitución

⁴⁰⁹ Como establece por ejemplo: el literal del inciso tercero del **FJ 4º** de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 81/1993 de 8 marzo, o las dictadas ante la ley catalana, sentencia n.º 85/1993, de 8 de marzo, o ante la normativa madrileña, número 52/1993 de 11 de febrero (entre otras).

⁴¹⁰ Por la que se determinaban las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía local, de conformidad con lo previsto en la LOFCS.

⁴¹¹ **Artículo 28 de la Ley 4/1992:** Los diversos Ayuntamientos podrán colaborar entre sí para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales y extraordinarias de conformidad con los criterios de actuación conjunta establecidos por la Comisión Regional de Coordinación.

⁴¹² **Artículo 9.2 de la Ley 4/1998:** Para atender eventualmente sus necesidades, los ayuntamientos podrán convenir entre ellos que miembros de las policías Locales de otros municipios puedan actuar en sus términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios de carácter voluntario, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que por razón del servicio les correspondan. Los servicios se prestarán bajo la superior jefatura del Alcalde del municipio donde se realicen. Estos convenios deberán ser comunicados a la Consejería competente y a las juntas o delegados de personal de los respectivos ayuntamientos.

española⁴¹³, sus respectivos estatutos de autonomía⁴¹⁴, y el artículo 39 de la LOFCS. Concretamente crearon un tipo de convenio marco entre los dos gobiernos (autonómico y locales) para fomentar y ayudar a sus policías locales con distintos medios económicos y materiales para facilitar el cumplimiento de las competencias que tenían asumidas, ello en virtud de y leyes de policía local⁴¹⁵.

⁴¹³ En el cual se establece que: “Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en [...] La coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales en los términos que establezcan una Ley Orgánica”.

⁴¹⁴ **Artículo 26.1.28 de la ley Orgánica 3/1983**, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y artículo 10.1.21 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

⁴¹⁵ Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías locales y Ley 4/1998, de 22 de julio, de Policías locales de Murcia de 1998, respectivamente.

3.5.1.1 – Las BESCAM⁴¹⁶

La Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) recoge en el artículo 26.1.28 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva relativa a la Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica, así como el punto 27 del mismo artículo recoge la competencia asumida de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones⁴¹⁷.

Dichas competencias, y esencialmente la primera, atribuyen a la comunidad madrileña la fuerza legal necesaria para poder establecer los convenios que las policías locales necesitan para el mejor desempeño de sus funciones.

Por ello el 8 de enero de 2004, el Consejo de Gobierno de la CAM decidió aprobar el Programa de Actuación para la implantación de las bases operativas de las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad Autónoma de Madrid (BESCAM), con el objetivo de dotar a 2500 agentes de este tipo a los municipios de Madrid⁴¹⁸.

Dicho Programa de Actuación se establecía con el objetivo de materializar una nueva forma de gestión de la seguridad ciudadana, desde los principios constitucionales de colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, mediante la suscripción de convenios de colaboración con los Ayuntamientos participantes, para la implantación de las BESCAM.

Meses después, el 18 de junio de 2004, se firmó un Convenio Marco de Colaboración entre la CAM y la Federación de Municipios de Madrid, para la implantación del Proyecto de Seguridad, para con la intención de que los ayuntamientos pudiesen adoptar un convenio tipo en el que se estableciese la determinación de las condiciones para el establecimiento y puesta en funcionamiento de este Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid.

Con este convenio los ayuntamientos integran a nuevos miembros en sus policías locales, los cuales forman parte de las BESCAM, desempeñando exclusivamente tareas de seguridad ciudadana. El beneficio para estos Ayuntamientos, que los costes salariales y de medios materiales son financiados por la CAM, mientras que las dotaciones unipersonales (uniformes, armamento) son adquiridos por los ayuntamientos, pero subvencionados por la Comunidad autónoma⁴¹⁹.

⁴¹⁶ Brigadas Especiales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

⁴¹⁷ Inicialmente en el Estatuto de Autonomía de Madrid, estas competencias estaban recogidas en el artículo 27.9 y 26.19 respectivamente. Con la modificación de esta norma, por la L.O 10/1994, de 24 de marzo, pasaron a formar parte de los artículos 27.8 y 26.19 respectivamente. Finalmente, con la última modificación con base en la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, se incorporaron en los artículos 26.1.28 y 26.1.27 respectivamente, de la L.O 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

⁴¹⁸ Objetivo cumplido según nota de prensa de la CAM (de fecha 9/10/2009), donde según esta, La presidenta de la Comunidad (esperanza Aguirre) entregó diplomas a 451 nuevos policías locales para 69 municipios para dedicarse exclusivamente a tareas de seguridad, en la última fase del proyecto, llegando ahí las BESCAM a 111 municipios (de menos de 10.000 habitantes).

<<<http://www.madrid.org/cs/Satellite>>> [consulta realizada el 11/10/2013].

⁴¹⁹ Para que el convenio siga en vigor, los ayuntamientos firmantes del acuerdo se han de comprometer a mantener la misma ratio de policías por número de habitantes que en el momento de la firma del convenio.

Con relación a los objetivos del Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid, el convenio marco establece, que dentro de las funciones genéricas que tienen encomendadas los Cuerpos de policía local⁴²⁰, el personal perteneciente a las BESCAM estarían bajo el mando del Alcalde en la forma establecida en la Ley de Coordinación, manteniendo su vinculación orgánica con el municipio.

En cada convenio firmado entre los entes locales y el gobierno regional, se hace constar expresamente que:

“...Los efectivos integrantes del Proyecto prestarán una especial atención a las funciones relativas a las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, a la vigilancia de los espacios públicos y a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es voluntad de las partes que los efectivos referidos realicen exclusivamente tareas propias del área de seguridad ciudadana.”

Esta exclusividad impide que los integrantes de estas policías locales puedan ser asignados a otros cometidos: como son el cumplimiento de las ordenanzas municipales, así como la regulación, vigilancia y control del tráfico urbano, siendo motivo de denuncia de estos convenios el incumplimiento de esta obligación general por parte de alguno de los Ayuntamientos adscritos al Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid.

Desde esa fecha y hasta la actualidad, se han ido sumando a estos pactos colaborativos múltiples entes locales⁴²¹.

No fue hasta el año 2007 que no se acordó la Resolución de 23 de abril, de la Dirección General de Seguridad, por la que se determinaban las funciones que debían desarrollar

⁴²⁰ De acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policía local, y demás normativa complementaria de la comunidad de Madrid.

⁴²¹ Nota de prensa con fecha 5/12/2014. **Fase 0 (piloto):** Año 2004, con 60 miembros en la base operativa de Móstoles. **Fase 1:** Año 2005, se pone en marcha la primera fase del Proyecto de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Madrid, en los municipios de: El Escorial, Boadilla del Monte, Arganda del Rey, Colmenar Viejo, San Fernando de Henares, Rivas-Vaciamadrid, Parla, Coslada, Pozuelo de Alarcón, Alcobendas, Torrejón de Ardoz, Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Getafe, Alcorcón y Leganés. **Fase 2:** Año 2005, en los municipios: Algete, Aranjuez, Galapagar, Guadarrama, Mejorada del campo, Pinto, Torreloones, Tres Cantos, Valdemoro, Villanueva de la Cañada, Villaviciosa de Odón, Collado Villalba, Las Rozas de Madrid, Majadahonda y San Sebastián de los Reyes. **Fase 3:** Año 2005, suma de las localidades de Ciempozuelos y Navalcarnero. **Fase 4:** Año 2006, Municipios de San Martín de la Vega, Humanes, El Escorial, Alpedrete, Meco, Villanueva del Pardillo, Morazarzal, Velilla de San Antonio, Valdemorillo, Arroyomolinos, San Agustín de Guadalix, Brunete, Griñón, Soto del Real, Cercedilla y Robledo de Chavela. **Fase 5:** Año 2007, Paracuellos del Jarama, Colmenarejo, Sevilla la Nueva, Daganzo de Arriba, Morata de Tajuña, San Martín de Valdeiglesias, El Álamo, Villalbilla, Colmenar de Oreja, Torres de la Alameda, Collado Mediano, Fuente el Saz de Jarama, Torrejón de la Calzada, Fuente el Saz del Jarama, Villa del Prado, Nuevo Baztán, El Bolao, Loeches, El Molar, Cubas de la Sagra, Miraflores de la Sierra, Camarma de Esteruelas, Guadalix de la Sierra, Chinchón, Ajalvir, Aldea del Fresno, Batres, Becerril de la Sierra, La Cabrera, Cadalso de los Vidrios, Campo Real, Cobeña, Los Molinos, Moraleja de Enmedio, Navacerrada, Pedrezuela, Pelayos de la Presa, Rascafría, Serranillos del Vale, Torrejón de Velasco, Torrelaguna, Valdilecha, Venturada, Villaconejos, Villamanta, Belmonte del Tajo, Bustarviejo, Casarrubuelos, Navalagamella y Los Santos de la Humosa. <<<http://www.madrid.org/>>> [consulta realizada el 23/05/2015].

los policías locales vinculados al Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM)⁴²².

Esta resolución fue impugnada el 26 de junio de 2007 por el Abogado del Estado⁴²³ ante la sala Contenciosa-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), contra la cláusula segunda de los convenios de colaboración suscritos con los Alcaldes de los municipios integrados en el Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM), que disponía que: “los policías locales adscritos a dicho Programa se dedicarán exclusivamente a las tareas propias del área de Seguridad Ciudadana, valorándose el alcance de dicho cumplimiento en orden a la denuncia del convenio”, esgrimiendo el Abogado del Estado que la resolución excedía el ámbito de la competencia de la Comunidad de Madrid, ya que en un primer momento, el TSJM denegó la petición de una medida cautelar contra la resolución de la Comunidad de Madrid sobre las funciones que deben desempeñar las policías locales vinculadas a las BESCAM, esperándose la sentencia durante dos largos años.

En fecha 24 de junio de 2009 el TSJM resolvió el conflicto judicial⁴²⁴, donde el Abogado del Estado fundamentaba su recurso en que la Resolución del Director General de la CAM era una disposición general, y que éste Órgano carecía de potestad reglamentaria (compitiendo solo al Presidente, al Consejo de Gobierno y a los distintos consejeros de la CAM), con lo que se estaría alterando el orden de competencias constitucional y legalmente reconocido. Además, para el Abogado del Estado, la Comunidad solo tenía facultades de coordinación de las policías locales.

Por su parte la CAM defendía que la Resolución dictada no tenía naturaleza de disposición general, que no innovaba el ordenamiento jurídico, y que solo se limitaba a recoger el contenido de una obligación recogida en los convenios de colaboración suscritos entre su gobierno y los distintos ayuntamientos que firmaron dichos acuerdos, así como que no se había extralimitado en sus competencias, dado que el contenido de la Resolución no implicaba una actuación de mando sobre las policías locales.

El TSJM resolvió desestimar el recurso interpuesto por el AdE al establecer que esa Resolución era un acto administrativo que afectaba a las administraciones firmantes del convenio, sin tener carácter de disposición general, dado que no innovaba el ordenamiento jurídico y sólo es una mera ejecución de un acuerdo entre el gobierno de la comunidad autónoma y los ayuntamientos.

Tampoco apreció en su fallo extralimitación de competencias de la CAM, ya que el objetivo del convenio de colaboración era la de crear, como parte de la policía local de cada ayuntamiento, unidades específicas bajo el mando del Alcalde, según los términos de la Ley de Coordinación, y con financiación de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, finalizaba diciendo el Tribunal, que dicho convenio de colaboración era fruto de las competencias de coordinación que ostenta la Comunidad, sin que se viese afectado el mando que ostentaban los Alcaldes sobre las policías locales, y el hecho de que estas Unidades Específicas debiesen dedicarse exclusivamente, tal y como recoge el convenio, a labores de seguridad ciudadana, no suponía un desplazamiento del mando

⁴²² BOCM 27 de abril de 2007.

⁴²³ Recurso contencioso-administrativo nº 473/07.

⁴²⁴ Sentencia número 132772009 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

operativo que corresponde al Alcalde, ni suponía una alteración de las competencias estatales y autonómicas sobre la materia.

Teniendo desde ese momento la CAM resueltas las posibles controversias legales, quedó claro, al menos desde el ámbito judicial de esa Comunidad Autónoma, que no existía problema alguno para poder firmar esos convenios colaborativos.

Pero, ¿qué diferencias existen realmente entre los efectivos dotados en las BESCAM y el resto de miembros de las policías locales?

Las BESCAM se consideran parte de la policía local del ayuntamiento firmante, ya que realizan formación idéntica que el resto de miembros, y el sueldo, las condiciones laborales⁴²⁵ y los mandos jerárquicos son exactamente los mismos que sus compañeros municipales que no pertenecen a las plazas BESCAM, redundando todo ello en un servicio homogéneo hacia el ciudadano orientado a la seguridad ciudadana, aunque su convocatoria las establece la CAM y utilizan uniformes y vehículos propios, diferenciadores del resto de los compañeros de la policía local.

Aparentemente pueden parecer miembros de policía local, con minúsculas diferencias, pero analizando lo expuesto en los párrafos anteriores, se pueden entrever otras diferencias que los hacen verdaderamente particulares.

En primer lugar, al realizar los agentes de las BESCAM funciones únicamente de seguridad ciudadana y no realizar las otras funciones que están reservadas para los Cuerpos de policía local (artículo 53 LOFCS), como por ejemplo y principalmente “ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano, y las de policía administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia”, deja entrever que éstos colaboran con los otros miembros de la policía local como si fuesen un Cuerpo de soporte.

También, y además de utilizar uniformes y vehículos propios, quiere dárseles visualmente un estatus diferenciado del resto de agentes municipales, utilizando incluso a veces, dependencias diferenciadas, así como para poder cambiar de agente BESCAM a agente de policía local necesitan permutar, debiendo aprobarla la CAM y el ayuntamiento en cuestión.

Por último se ha de decir que, en casos de controversias, la CAM tiene la potestad de anular los convenios, cuya consecuencia fundamental sería la retirada de los efectivos de las BESCAM del municipio en cuestión.

Según la principal conclusión de las reuniones mantenidas entre la Comunidad de Madrid y la Federación de Municipios de Madrid ante los problemas de interpretación

⁴²⁵ Cada municipio tiene un convenio diferente, con sus condiciones laborales específicas, sueldo, equipo de dotación, normas internas e incluso directrices a la hora de ejercer sus funciones que podrán ser adaptadas a las peculiaridades de cada municipio, siempre y cuando se cumplan las normas básicas que expone la mencionada Ley 4/92 y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

de los acuerdos para poner en marcha las BESCAM⁴²⁶, desde bien iniciados los convenios han existido claras divergencias entre los ayuntamientos firmantes y el gobierno autonómico. Estas han sido debidas, básicamente a dos puntos clave de los convenios: el no mantener la ratio policial en el municipio que se beneficia de los agentes BESCAM, y a la falta de dedicación exclusiva a tareas de seguridad, tal y como se establecía en dichos convenios.

Es cierto también que el gobierno regional acepta actuaciones puntuales de las BESCAM en labores ajenas a la seguridad, cuando las circunstancias excepcionales del momento lo aconsejen, pero no de una manera continuada o como labor principal⁴²⁷. De esta manera, reiteró que⁴²⁸:

“la Comunidad de Madrid no tiene intención de denunciar ningún convenio, pero si se detecta alguna irregularidad o un mal uso continuado de los policías y, previos requerimientos no se corrigen, el Ejecutivo regional dejará de pagar esos policías”.

Por ello, en abril de 2014 el gobierno de la Comunidad de Madrid anunció la retirada de la subvención de los agentes de las BESCAM a tres ayuntamientos, manteniéndose en el resto de los 108 municipios firmantes⁴²⁹.

Los afectados (Parla, Paracuellos del Jarama y Arroyomolinos)⁴³⁰ perdieron así a un total de 55 agentes de las Brigadas de Seguridad como consecuencia de la detección del incumplimiento de **tres criterios objetivos** marcados por el Gobierno autonómico para continuar indefinidamente como los convenios firmados.

El primer criterio supone que cada ayuntamiento debe demostrar que sus agentes se dedican exclusivamente a la prevención de delitos y que tienen cubiertas todas las plazas BESCAM.

El segundo es que los consistorios están obligados a mantener, durante la duración del mismo, con plantilla de policial municipal, el ratio de policía local por habitante que tenían en el momento en el que se adhirieron al proyecto de seguridad regional.

El último mecanismo se refiere a la homologación de las retribuciones básicas de los policías locales.

Las BESCAM son en sí, policías locales, pero con cometidos diferentes, pero ¿qué pasa cuando estos agentes son los únicos miembros que forman parte de la policía local de un municipio?

⁴²⁶ Nota de prensa de fecha 27/11/2007 por el Gobierno de la CAM. [consulta realizada el 23/05/2015]. <<<http://www.madrid.org/cs/Satellite>>>

⁴²⁷ Para ilustrarlo, se puso como ejemplo en esta noticia, que el hecho de que un agente BESCAM puede denunciar una infracción vial si lo observa mientras patrulla una zona, pero en ningún caso debe atribuirse al agente esta labor como base de su trabajo habitual.

⁴²⁸ Nota de prensa de fecha 03/04/2014. <<<http://www.madrid.org/cs/Satellite>>>. [consulta realizada el 23/05/2015].

⁴²⁹ Aun y haberse cumplido en el año 2009 el objetivo marcado de 2500 agentes BESCAM, según se refleja en esta nota de prensa, los agentes existentes en el año 2014, se habían rebajado hasta un total de 2059.

⁴³⁰ Al ayuntamiento de Arroyomolinos, les fueron retirados ya los agentes BESCAM el año anterior.

Teóricamente deberían de ejercer solo y exclusivamente funciones relacionadas con la seguridad ciudadana. Estos dilemas se dan por ejemplo en municipios donde se ha creado a un Cuerpo de policía local con únicamente miembros de las BESCAM, como por ejemplo en Fresnedillas de la Oliva, donde la Comunidad de Madrid dotó en 2010 de un Cuerpo de policía local propio, con la incorporación de 4 agentes pertenecientes a la Quinta Fase del Proyecto de Brigadas Especiales de Seguridad Ciudadana⁴³¹.

De forma contraria, ¿qué pasa cuando un municipio decide incorporar a las agentes BESCAM a las filas de sus agentes de policía local?

Siempre que sea como consecuencia de la denuncia del convenio, o de la retirada voluntaria del ayuntamiento firmante, asumiendo a los agentes BESCAM, estos serán considerados como policías locales, formando a pasar de forma exclusiva como parte de la plantilla de esa localidad, con idénticas funciones que el resto de miembros del Cuerpo local.

En Febrero de 2014, el grupo político Unión Progreso y Democracia preguntó ante el Pleno del Ayuntamiento madrileño de Pinto, si se consideran tareas exclusivas de seguridad ciudadana las funciones que vienen realizando las BESCAM de ese municipio, como: “entrega de notificaciones, regulación del tráfico, evitar el estacionamiento y acompañar a la grúa, para retirar los vehículos de las calles por donde pasa la cabalgada de Reyes o las procesiones, vigilar y multar por estacionar sin el talón correspondiente en las zonas azules del Aparcamiento de Alta Rotación, o sancionar por estacionar de forma indebida”⁴³².

Según este mismo grupo político, la realización de estos trabajos rutinarios impide que las BESCAM se dedique a tiempo completo a erradicar la inseguridad de las calles, según “que es para lo que se creó”.

Por ese mismo motivo, la CAM ya retiró la financiación de 4 de los 36 efectivos de las Brigadas de Seguridad que disponía ese municipio en 2013⁴³³, todo como consecuencia del mal uso de las BESCAM denunciado por el Partido Popular de Pinto la anterior legislatura⁴³⁴.

La consecuencia final de todo esto fue el anuncio de la retirada de los 37 efectivos de las BESCAM del ayuntamiento de Pinto, los cuales pasan a formar parte de la policía local a partir del primero de enero de 2015, haciéndose cargo de estos efectivos el ayuntamiento en cuestión⁴³⁵.

En definitiva, las BESCAM son una Unidad de agentes adscritos a la policía municipal, con la misma denominación que estos, ya que dependen de su correspondiente ayuntamiento, pero que se configuran con base en los criterios de funcionamiento del

⁴³¹ Nota de prensa de la CAM de fecha 20/05/2010. <<<http://www.madrid.org/cs/Satellite>>> [consulta realizada el 23/05/2015].

⁴³² Según noticia de fecha 11/02/2014, publicada por este grupo político. [consulta realizada el 30/05/2015]. <<<http://weblogs.upyd.es/pinto/>>>

⁴³³ Artículo publicado en fecha 23 de junio de 2013. <<<http://www.alcabodelacalle.com/>>> [consulta realizada el 30/05/2015].

⁴³⁴ Esta última denuncia, aseverada según publicación del grupo político UPyD de fecha 11 de febrero de 2014. <<<http://weblogs.upyd.es/pinto/>>> [consulta realizada el 01/06/2015].

⁴³⁵ Noticia de fecha 19/11/2014. <<<http://portaldelsur.es/>>> [consulta realizada el 01/06/2015].

gobierno autonómico, y que gracias a los convenios de financiación de sus miembros, pueden estos reforzar la seguridad ciudadana de estos municipios, pero sin poder ejercer otras funciones, cosa que genera en múltiples ocasiones problemáticas en ayuntamientos que quieren utilizar a estos agentes como un miembro más del resto de la plantilla para solucionar o reforzar la lucha de otras problemáticas, pero que no pueden.

3.5.1.2 – Las UESCARM⁴³⁶

Al igual que Madrid, la Comunidad Autónoma de Murcia (CARM) se encuentra entre las que por decisión propia no tiene en estos momentos Policía Autonómica propia.

A través del artículo 10.1.21 de su Estatuto de Autonomía, esta Comunidad tiene la competencia exclusiva en “la coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad” municipal, propiciando la facultad prevista en dicho precepto, la existencia de Cuerpos de policía local con preparación profesional, medios, y una entidad suficiente para ejercer sus funciones.

No obstante la Comunidad murciana, viendo la intensa demanda de la sociedad par que los poderes públicos diesen respuestas eficaces y rápidas los fenómenos de inseguridad, sin importarles la administración a la que pertenezcan, y reconociendo la gravedad del problema de la inseguridad, se vio obligada a instar Gobierno de la Nación a aumentar el número de los medios humanos del Estado dedicados a estos menesteres.

La petición no siempre ha sido respondida satisfactoriamente, ya que tanto la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía tienen múltiples cometidos que abordar, y a veces hace esto inviable el poder satisfacer toda la demanda relativa a la seguridad ciudadana, en su vertiente más pura y dura, es decir, con la presencia directa de efectivos en las calles.

Por ello, el Gobierno murciano aprobó en abril de 2006 el Plan de Seguridad Ciudadana de la Región de Murcia, estableciéndose ahí las bases de la futura creación de las Unidades Especiales de la Comunidad de la Región de Murcia (UESCARM).

En este caso no se estableció, (al contrario que sí hizo la Comunidad de Madrid), el objetivo de una cifra de agentes operativos, se aprobó desplegar entre el año 2006 y el año 2007 (en dos fases) en 45 municipios de la Región, a un total de 628 agentes subvencionados de estas Unidades Especiales⁴³⁷.

El Plan de Seguridad de la CARM buscaba que los Cuerpos de Policía local, se convirtiesen en una indiscutible Policía de Proximidad, estableciendo **dos objetivos**⁴³⁸:

1) Contribuir al mantenimiento de la Seguridad Pública en la Región mediante la financiación de los medios tanto personales como materiales y de formación necesarios para conseguir que los distintos Cuerpos de policía local desplegados en su territorio puedan desarrollar con éxito los cometidos en materia de seguridad ciudadana⁴³⁹.

⁴³⁶ Unidad Especial de Seguridad de la Comunidad Autónoma de Murcia.

⁴³⁷ No obstante, no fueron puestos en marcha hasta ya iniciado el año 2007

⁴³⁸ *Plan de seguridad ciudadana de la Región de Murcia* (2006), p. 8.

⁴³⁹ El “Plan de Seguridad” define las **Misiones** en dos: las **generales**, que serían las establecidas para los Cuerpos de policía local en la normativa que los regula y las **específicas**, que serían las de, vigilancia preventiva en evitación de la comisión de delitos, la detención de los delincuentes in fraganti, el control de zonas mediante el establecimiento de detenciones funcionales operativas, la especial vigilancia de los espacios de mayor afluencia de población extranjera, en evitación de actos xenófobos o racistas, el control de flujos migratorios, la asistencia inmediata a las víctimas del delito y requerimientos de la población ante conflictos, la resolución amistosa de los conflictos que lo permitan, el control de actos vandálicos y concentraciones que perturben la paz social, y aquellas otras que, relacionadas con la Seguridad

2) Sentar las bases en las que se apoyaría en su caso la futura Policía Autonómica.

En estos objetivos, y relacionando las funciones que se establecen en el mismo Plan de Seguridad, parece chocar el hecho que aunque se pide que estas Unidades hayan de desarrollar primordialmente los cometidos en materia de seguridad ciudadana, se les reconozca también las labores generales establecidas para los Cuerpos de policía local en la normativa que los regula.

Esto abre el abanico competencial a poder ejercer sus miembros funciones que no solamente sean relacionadas con la seguridad ciudadana, cosa que sí sucedía con la comunidad madrileña, que vetaba la realización de funciones diferentes a las relacionadas con la seguridad ciudadana.

Para cumplir estos objetivos, además de buscar la colaboración del Ministerio de Interior para reforzar los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se preparó la suscripción de convenios con los distintos ayuntamientos que voluntariamente quisiesen integrarse en el Proyecto, para permitir, con la financiación de la Comunidad Autónoma, crear en el seno de sus respectivos Cuerpos de policía local unas Unidades Especiales (UESCARM) con igual propósito del Gobierno de Madrid, la dedicación exclusiva al mantenimiento de la Seguridad Ciudadana.

Según dicho Plan de Seguridad, los efectivos integrantes de las UESCARM deben prestar una especial atención a las funciones relativas a las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, a la vigilancia de los espacios públicos y a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Además estos efectivos sólo podrían ser apartados de sus funciones específicas en el transcurso del servicio por causa de fuerza mayor.

Los integrantes de las Unidades Especiales dependerán del Jefe de éstas, bajo la superior autoridad del Alcalde (o concejal en el que delegue), que la ejercerá a través del mando del Cuerpo de policía local en las que se integran⁴⁴⁰ (teniendo vinculación orgánica con el municipio correspondiente).

Los ayuntamientos firmantes están también obligados a mantener, como mínimo, la misma ratio de policía local por 1.000 habitantes, existente en la fecha de la firma del Convenio (sin sumar los efectivos de la UESCARM que la Comunidad Autónoma les fue asignando cada ayuntamiento).

El problema de este objetivo marcado en el Plan de Seguridad de la Comunidad murciana, es que los ayuntamientos debían comprometerse a que si la mencionada ratio fuese inferior a la media regional, deberían de alcanzarla, al menos, en el plazo máximo de tres años, expirando ese plazo en 2009.

Ciudadana, les encomienden los responsables de los Cuerpos de policía local en los que se integre. *Ibidem*, pp.19-20.

⁴⁴⁰ Cada Unidad Especial además, deberán de estar integradas, cada una de ellas, por diez policías locales (aunque excepcionalmente, en los municipios con un número de habitantes inferior a 5.000, las unidades especiales a establecer serían de dos efectivos).

La realidad es que en la primavera de 2014, únicamente 6 municipios habían mejorado sus ratios⁴⁴¹, pero 38 localidades las habían empeorado⁴⁴².

Al igual que en el caso de las BESCAM, las Unidades Especiales de Murcia también son financiadas por la Comunidad Autónoma (en lo referente a las retribuciones fijas, excluyendo la antigüedad) y en la aportación de los vehículos policiales (en razón de un vehículo por cada Unidad Especial), así como de elementos y complementos policiales propios, que contarán con el logotipo identificativo de estas Unidades, y finalmente se establece la financiación de las dotaciones precisas de transmisiones e informática, así como los medios materiales y dotaciones unipersonales (armamento, uniformes, etc ...).

Como característica diferenciadora de la Unidades madrileñas, a los Ayuntamientos adscritos al Plan de Seguridad de la Región de Murcia, sí se les reconoce el derecho reconocido en el artículo 9 de la Ley 4/1998 de 22 de julio de Coordinación de los policías locales de la Región de Murcia, para convenir entre ellos pactos colaborativos, para que los miembros de las UESCARM de otros municipios puedan actuar en sus términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios de carácter voluntario, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que por razón del servicio le correspondan.

Como medida de impulso entre los ayuntamientos interesados en introducir agentes de las UESCARM dentro de sus plantillas, y la CARM, en fecha 25 de abril de 2006 se firmó el Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad de Murcia y la Federación de Municipios de la Región de Murcia para la implantación del Plan de Seguridad Ciudadana de la Región murciana, y por el cual se registrarían los municipios firmantes.

En lo referido a conflictos judiciales entre el Gobierno estatal y el Gobierno autonómico, no constan referencias (al contrario que Madrid), debiéndose pensar entonces que el Plan de Seguridad de la Comunidad de Murcia (o estos tipo de Convenios Marco) son correctos o legales.

Aun y así, han existido controversias en el seno de los ayuntamientos firmantes por no estar de acuerdo en la interpretación de los convenios, ni los políticos gerentes de la seguridad pública de esos consistorios, ni los sindicatos que defienden la legalidad de los agentes afiliados a sus filas⁴⁴³.

En mayo de 2013, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Santomera (Murcia) aprobó la disolución de la Unidad Especial de Seguridad Ciudadana de la policía local, siendo dicho acto administrativo fue recurrido por el sindicato UGT reclamando la restitución de dicha Unidad Especial.

El Ayuntamiento alegó que se partía de un supuesto erróneo de interpretación, ya que se estaba cumpliendo el convenio firmado con la Comunidad Autónoma, motivo por el

⁴⁴¹ Los ayuntamientos de Abanilla, Bullas, Campos del Río, Ricote, Ulea y Ojós.

⁴⁴² Noticia de fecha 03/03/2014 del diario La Verdad Murcia. [consulta realizada el 01/06/2015].

<<<http://www.laverdad.es/murcia/v/20140303/local/region/crisis-deja-nevera-plazas-201403030143.html>>>

⁴⁴³ Noticia de fecha 21/02/2014. <<<http://www.laverdad.es/murcia/>>> [consulta realizada el 01/06/2015].

cual ésta última les seguía pagando puntualmente el salario pactado. Argumentó que: “el acuerdo no exige que tengan que formar parte de ningún Cuerpo especial”.

El alcalde fue más allá incluso, afirmando en declaraciones, que:

“todo se reduce a que estos policías quieren trabajar menos y cobrar más que sus compañeros, propiciando un agravio comparativo con el resto de la plantilla, que cumple con las mismas funciones, pues todos los agentes se dedican a la seguridad ciudadana [...] el único motivo que nos impulsó a prescindir de la unidad especial fue poder incluir a estos cinco agentes en el cuadrante normal, facilitando así que los tres turnos cuenten con cuatro policías sin necesidad de tener que pagar horas extra [...] pues la policía local de Santomera cumple con las mismas obligaciones de seguridad ciudadana que en el resto de municipios y es el Ayuntamiento quien tiene la potestad de organizar sus recursos de la mejor manera posible.”

Analizando brevemente las palabras del Alcalde de Santomera, se pueden observar dos puntos interesantes:

1) La laguna legal que aduce el Presidente de la corporación local al afirmar que “el acuerdo no exige que tengan que formar parte de ningún Cuerpo especial”.

Si se lee la cláusula primera (objeto del convenio), punto 1.1 del Convenio Marco firmado por la Federación de Municipios y el Gobierno de la Región de Murcia, dice este que,

“El objeto del presente convenio es fijar las bases de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Ayuntamiento de [...] para la coordinación, establecimiento y puesta en funcionamiento, en este municipio, del Plan de Seguridad Ciudadana de la Región de Murcia, mediante la determinación de las condiciones a cumplir que permitan, con la financiación de la Comunidad Autónoma, crear, en el seno de su Cuerpo de policía local, unas unidades especiales **con dedicación exclusiva** al mantenimiento de la seguridad ciudadana”

Sin entrar en otros puntos del convenio (los cuales nos hablan sobre la financiación, equipamiento y particularidades del funcionamiento de estas Unidades), se puede afirmar que la frase, “con dedicación exclusiva”, significa que es necesario que los agentes subvencionados por el Gobierno autonómico deban de formar parte inexcusable de estas Unidades, estando entonces equivocado el Alcalde en su afirmación.

2) Cuando el alcalde de la localidad de Santomera afirma que: “estos policías quieren trabajar menos y cobrar más que sus compañeros, propiciando un agravio comparativo con el resto de la plantilla, que cumple con las mismas funciones, pues todos los agentes se dedican a la seguridad ciudadana”.

Está claro que los convenios son voluntarios, no de obligado cumplimiento, y que la vinculación del convenio hace nuevamente inexcusable que los agentes que forman parte de estas Unidades han de recibir un sueldo pactado por la realización de unas funciones concretas.

Puede suceder que en este municipio (relativamente pequeño)⁴⁴⁴, no sucedan, a criterio del Ayuntamiento suficientes incidencias relacionadas con la seguridad ciudadana, como para que deban cobrar lo mismo que otros agentes que realizan otras funciones más genéricas, pero no se debería de interpretar así, ya que si se retorna a la lectura del párrafo que hablaba de las funciones establecidas para el ejercicio de las competencias de las UESCARM, se podía ver que, además de las específicas relativas a la seguridad ciudadana, estas Unidades Especiales también podían ejercer funciones genéricas, siendo las establecidas para los Cuerpos de policía local en la normativa que los regula, en este caso, el artículo 53 de la LOFCS y en el artículo 7 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de policías locales.

De esta forma, si un ayuntamiento alude que los agentes de las UESCARM generan un agravio comparativo con relación a las funciones que realizan, por ser funciones diferentes, o de inferior número que la del resto de compañeros de la policía local donde trabajan, se puede comprobar que no es así, ya que tanto los agentes de las Unidades Especiales como el resto de agentes de la policía local pueden realizar todo tipo de competencias sin limitación, tal y como recoge el Plan de Seguridad, al contrario que sucede en la Comunidad Autónoma de Madrid, que sí las limitan.

Por todo lo expuesto, la justicia dio la razón en primera instancia a la Federación de Servicios Públicos de UGT Murcia, que reclamaba la restitución de la Unidad Especial de Seguridad Ciudadana de la policía local de Santomera, suprimida el año anterior, ya que el juzgado estimó que el Ayuntamiento no había justificado esta disolución, recordando además, que la mencionada unidad surgió de un convenio con la Comunidad Autónoma, con dotación económica, y que este no había sido revocado.

De esta manera, la sentencia dejó sin efecto el cese de las condiciones especiales de sus integrantes, con todos los efectos económicos, administrativos y pasivo, obligando así mismo al consistorio a abonar los salarios no percibidos como consecuencia del acto recurrido.

Lo que parece obvio es que la fórmula colaborativa de las BESCAM y de las UESCARM es una solución intermedia que no permite a sus agentes ser policías locales (por la limitación de sus funciones, y su no adscripción definitiva en las plantillas de sus policías locales), ni son parte de una policía autonómica propia de esas regiones.

La fórmula para solucionar dicha controversia ha de pasar por buscar una adecuación reguladora legal en el seno de la LOFCS, ya que tal y como buscan y aplican estas regiones autonómicas fórmulas de este tipo, posiblemente el modelo policial español tienda cada vez más a diversificarse en otros muchos Cuerpos policiales, o fórmulas de colaboración que no están propiamente reguladas.

⁴⁴⁴ La población de Santomera era de 15.793 habitantes, según el Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2013. <<<http://www.ine.es/>>> [consulta realizada el 02/03/2015].

3.5.2 – La fórmula colaborativa de la Policía Canaria

Para poder hablar con propiedad en esta parte del trabajo de la *Policía Canaria*, se debe diferenciar y tener claro qué es ésta. La definición nos la da el artículo 5 de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria (CGPC)⁴⁴⁵, que nos indica que,

“Con el nombre de Policía Canaria se designa al **conjunto de Cuerpos** de policía dependientes de las administraciones públicas canarias **constituidos por el Cuerpo General de Policía Canaria y los Cuerpos de Policía local** dependientes de las corporaciones locales.”

Los Cuerpos de policía local son de las dos partes que forma la Policía Canaria disponen de las competencias que les otorga la autorización legal del artículo 8.1 de su Ley 6/1997 de policías locales.

Aunque inicialmente se recogía en el redactado de este precepto, el ejercicio de las “funciones previstas en la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la legislación básica estatal”, aunque en una segunda y última redacción⁴⁴⁶ se omitió dicha parte del redactado, quedando actualmente la redacción del artículo 8.1 de una forma muy genérica, concretamente:

Los miembros de la Policía local **ejercerán, entre otros, en el ámbito de la competencia municipal**, los cometidos propios de policía administrativa y, especialmente:

- a) Policía Social. Atención y denuncia ante la Administración de las situaciones de marginación que afecten a los sectores más frágiles de la sociedad.
- b) La asistencia al usuario turístico, especialmente, en el deber de información, de conformidad con la normativa turística canaria.
- c) Policía Ambiental.
- d) Policía Urbanística.

Con la omisión de esa parte del texto (en la nueva redacción) se podría entender, que los Cuerpos de policía local en Canarias no pueden ejercer las funciones establecidas en el artículo 53 la Ley 2/1986.

No obstante, el primer inciso del artículo dice textualmente: “ejercerán, entre otros[...]” (ámbitos), entendiéndose esto, que si son ordenados, también podrán ejercer en el resto de ámbitos que establece la LOFCS.

No obstante, para paliar la escasa y tenue regulación de las funciones que aparentemente podían llevar a cabo estas policías municipales, se estableció en el apartado segundo del artículo 8 de la Ley 6/1997, de Policías Locales de Canarias, la previsión de ampliación de los servicios que podían prestar, supeditada a la firma de un convenio entre la

⁴⁴⁵ Boletín oficial de Canarias (BOC) número 109, de 3 de junio de 2008.

⁴⁴⁶ A partir del 19 abril 2007, por la Ley 9/2007, 13 abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías locales.

autoridad competente autonómica y los entes locales, para ampliar el abanico competencial, estableciéndose que⁴⁴⁷:

“También podrán ejercer, en el ámbito de sus respectivos territorios, las funciones previstas en el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, mediante convenio del Gobierno de la Comunidad con las Corporaciones locales.”

Esta simple autorización es un gran avance competencial en lo que se refiere a las funciones que ejercen estas policías locales, en comparación con las que normalmente llevan a cabo del resto de las del territorio español.

Pero estos Cuerpos locales aún pueden asumir más competencias (sin llegar a ser un Cuerpo autonómico), en sintonía y en colaboración con las que ejerce el CGPC.

A partir de aquí se debería de analizar la particularidad que ofrece la normativa autonómica canaria, en lo referente a la colaboración entre los Cuerpos de seguridad autonómicos y locales. Para ello, se debería de hacer un ejercicio de derecho comparado entre las diferentes normativas que regulan los diferentes convenios o actos colaborativos entre el resto de Cuerpos de policía autonómicos y las policías locales de sus territorios.

En la normativa catalana se puede comprobar que la fórmula de colaboración entre los *Mossos d'Esquadra* y las policías locales se encuentra regulada en el artículo 23.1 y 2 de la ley 16/1991, donde se establece que:

1. Los municipios que no disponen de Policía local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación **para que la Policía Autonómica ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias**, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las Policías locales.
2. Los municipios que disponen de Policía local **pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica** para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía local.

La regulación autonómica vasca, recoge más vagamente en su Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, no una fórmula de colaboración, sino una declaración de intenciones colaborativas, cuando su artículo 42 dice que:

“El departamento competente en seguridad pública y los municipios **propiciarán la actuación coordinada y conjunta de la *Ertzaintza* y los**

⁴⁴⁷ **Artículo 38.1 de la LOFCS** relativo a las competencias policiales de las comunidades autónomas, que **podrán ejercer, con carácter de propias, las siguientes funciones:** a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios, c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita, d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

Cuerpos de Policía local para abordar más eficazmente las problemáticas que se produzcan en su ámbito de competencia y así lo requieran, dentro de sus respectivas atribuciones y atendiendo a los mecanismos de cooperación previstos en este capítulo.”

Añade también el artículo 44 de la Ley 15/2012 que:

1. **El departamento competente en seguridad pública podrá suscribir convenios de colaboración policial con los ayuntamientos** interesados con el objeto de concretar las formas y procedimientos de cooperación y colaboración.
3. Dichos convenios podrán y con la finalidad de optimizar los recursos policiales disponibles en el territorio, acordar la **colaboración de la policía local en funciones de policía judicial** en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos referentes a los tipos de ilícitos y materias que se determinen, atendiendo a la suficiencia de capacidad operativa, disponibilidad de medios técnicos, formación y experiencia de los componentes del Cuerpo de policía local para asumir tales responsabilidades.

Por último, en lo relativo a convenios colaborativos, la Comunidad Foral de Navarra regula en el artículo 17.4 y 5 de la Ley foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra que⁴⁴⁸:

4. Las Entidades Locales podrán convenir con el Gobierno de Navarra **la prestación del servicio de Policía local por parte de la Policía Foral**. En todo caso, la financiación del servicio correrá a cargo de la Entidad Local interesada [...].
5. Las Entidades Locales con Cuerpo de Policía **podrán convenir con el Gobierno de Navarra la integración de los miembros de la Policía local en la Policía Foral**, asumiendo ésta última el servicio de policía. A tal efecto, se adscribirá el personal proveniente de la Policía local a la prestación del referido servicio de policía a la Entidad Local, sin perjuicio de su derecho a acceder ulteriormente, por las vías ordinarias, a otro destino [...].

Este artículo, al igual que los vistos anteriormente, no deja mucho margen para una estrecha colaboración entre las policías locales y la Policía Foral Navarra, sino que lo único que hace (al igual que la *Ertzaintza*, y los *Mossos d'Esquadra*), es asumir los Cuerpos autonómicos las competencias de los municipios que las cedan.

Esto también pasa en el artículo 8 de la ley canaria 2/2008 (relativa al Cuerpo General de la Policía Canaria en funciones de policía local), cuando dice que:

1. El Gobierno de Canarias establecerá reglamentariamente los supuestos de colaboración en **que las entidades locales puedan recibir la asistencia del Cuerpo General de la Policía Canaria** para el servicio de aquellas funciones que correspondan a los Cuerpos de Policía local, **en los casos en que no dispongan de ella o sus efectivos carezcan de capacidad** para dar cobertura a la totalidad de los ser vicios de su competencia.

⁴⁴⁸ Punto 4 modificado, y punto 5 añadido por la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

2. Asimismo podrá prestar apoyo a los municipios en servicios temporales y concretos que no puedan ser desarrollados por éstos.
3. Estos supuestos de colaboración se regirán por un convenio concertado entre el Gobierno de Canarias y los ayuntamientos correspondientes, en el que se especificará si los servicios a prestar son temporales o permanentes y generales o específicos.

La única diferencia entre las cuatro regulaciones autonómicas vistas anteriormente, es que además, la Policía Foral puede incorporar (por voluntad individual) a nuevos miembros provenientes de los Cuerpos de policía local, realizando las funciones que les eran propias, pero bajo la denominación y dependencia orgánica del Cuerpo autonómico.

En cambio, la clara y peculiar diferencia existente entre la coordinación de los Cuerpos autonómicos peninsulares, y el Cuerpo Autonómico de Canarias, está la regulada en el artículo 9 de la misma Ley insular 2/2008.

Dicho artículo, titulado, “de las policías locales ejerciendo funciones del Cuerpo General de la Policía Canaria”, establece que:

1. El Gobierno de Canarias **podrá realizar, mediante convenio con los ayuntamientos, encomiendas de servicios a las policías locales, asignándoles algunas de las funciones propias que competen al Cuerpo General de la Policía Canaria** en su término municipal.
2. Las encomiendas se harán en función de la conveniencia del servicio y la capacidad operativa de la policía local correspondiente y en el preceptivo convenio con el ayuntamiento vendrán concretados la función o funciones transferidas, los medios empleados, su financiación, los límites de las actuaciones, el tiempo de duración y los procedimientos específicos de coordinación.
3. El Gobierno de Canarias **podrá también firmar convenios con los ayuntamientos con el fin de propiciar que las policías locales puedan desarrollar funciones del Cuerpo General de la Policía Canaria con motivo de grandes acontecimientos, festividades o eventos.**

Este artículo deja la puerta abierta a que las policías locales con más medios o más preparadas puedan firmar convenios de ampliación de competencias que inicialmente no les corresponderían, para que en grandes municipios donde las plantillas lo permiten, se puedan o deban establecer unidades específicas de policía local que realicen funciones que pueden asumir sin problemas.

Por contra, las policías locales de las otras tres comunidades autónomas no pueden asumir estas competencias por querer reservadas exclusivamente a sus Cuerpos autonómicos.

Volviendo al análisis del artículo 9 de la Ley 2/2008, su párrafo primero dice: “[...] asignándoles algunas de las funciones propias que competen al Cuerpo General de la Policía Canaria [...]”.

Dicha frase no especifica qué funciones serán las que las policías locales podrán asumir, quedando abierto un “cajón desastre” para convenir las más oportunas o necesarias, a mejor criterio de las administraciones firmantes, aunque sí aclara en cierto modo alguna de ellas, cuando en el artículo 9.3 dice: “[...] que las policías locales puedan desarrollar funciones del Cuerpo General de la Policía Canaria con motivo de grandes acontecimientos, festividades o eventos”.

En realidad, al establecer la Ley de policías locales 6/1997 que los Cuerpos de seguridad municipal únicamente podrán asumir, por convenio, las funciones reguladas por el artículo 38.1 de la LOFCS, parece que quedan fuera de su ámbito competencial el alcance de la realización de las contempladas en el artículo 38.2 de la Ley estatal 2/1986, que serían las de:

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

Podría ser así, pero también puede interpretarse que, según el artículo 9.3 de la ley 2/2008, se pueda realizar por ejemplo, “la vigilancia de los espacios públicos, o la protección de las manifestaciones”, o “el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas” (siempre y cuando éstas sean con motivo de grandes acontecimientos, festividades o eventos).

No obstante, como cosa peculiar, según la normativa canaria, los Cuerpos locales no podrán crear grupos o secciones, con personal específico, para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial por un simple motivo, que la Policía Autonómica Canaria (el CGPC), no la tiene reconocida legalmente, motivo por el cual no la podrían ejercer por convenio, ya que el gobierno regional no se la podría ceder.

En el redactado inicial de la Ley 2/2008, del Sistema de Seguridad de las Islas Canarias, sí se reconocía esta competencia en el artículo 19.2.b, diciendo que el Cuerpo General de la Policía Canaria (en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), ejercerá también las siguiente función:

- b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Asimismo se crearán grupos o secciones, con personal específico, para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial de las previstas en el apartado 1 del presente artículo.**

Pero la Ley 9/2009, de 16 de julio (de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria), con relación a un acuerdo entre el Gobierno de Canarias y el Estado⁴⁴⁹, suprimió el párrafo *in fine* del mencionado artículo

⁴⁴⁹ Resolución de 25 de febrero de 2009, del Secretario General, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de febrero de 2009, en relación con la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

19.2.b)⁴⁵⁰. Según el preámbulo de la Ley 9/2009, dicho acuerdo establecía una convención interpretativa de la Ley, concretamente de los artículos aplicables al ejercicio de las funciones de los funcionarios del CGPC, en cuestiones de competencia estatal, por lo cual, la Comunidad Autónoma asumía el compromiso de modificar ciertos aspectos de los artículos en controversia con el gobierno central (entre ellos el mencionado artículo 19), según el texto, “para evitar confusiones en su recta inteligencia y disipar dudas de aplicación”, suprimiendo este párrafo para, a pesar de la remisión, evitar la inducción de un conflicto de interpretación competencial.

Dicha modificación, que dejaba sin competencias en esa normativa a la Policía Autonómica de Canarias, y por ende a los Cuerpos de policía local, para crear grupos o secciones, con personal específico, no pudiéndose desempeñar funciones de Policía Judicial. Así, ¿existe solución a este problema?

Aparentemente no, ya que aunque los ayuntamientos pudiesen firmar el convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial para llevar a cabo (con grupos o secciones con personal específico) actuaciones de investigación policial en el ámbito de la Policía Judicial (en relación con determinadas infracciones penales de menor gravedad), el Estado probablemente no querría ser parte firmante, por haber vetado anteriormente esa posibilidad al Cuerpo General de Policía Canaria.

La pregunta sería ahora, ¿no se crea entonces un agravio comparativo con otras grandes policías locales (como Madrid o Barcelona) que sí disponen de estos Grupos o secciones específicos de Policía Judicial?

La respuesta es sí, pero está en las manos de la Comunidad Autónoma de Canarias poder salvar algún día este impedimento legal, ya que es su competencia la de coordinar a sus policías locales y al CGPC

⁴⁵⁰ Esto se debió al acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de febrero de 2009, que ponía fin a las discrepancias que se manifestaron por la Administración General del Estado en relación con determinados preceptos de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

IV - UNA POLICÍA LOCAL DE CALIDAD

4.1 – La calidad: un elemento imprescindible en la policía local

Dentro de las varias definiciones sinonímicas que nos da la Real Academia de la Lengua Española del término **calidad**, se exponen definiciones tan aclaradoras como: “conjunto de propiedades inherentes a algo que permiten juzgar su valor; superioridad o excelencia; carácter o índole; importancia”, o “el dicho de una persona o de una cosa que goza de estimación general”.

Para Lafuente Valentín⁴⁵¹, desde una perspectiva de lo público, y de forma muy general, se puede decir que se habla de calidad “cuando los servicios públicos cumplen con las expectativas que la ciudadanía espera de los mismos”.

Pero de lo que no hablan las definiciones, es de los dos tipos de calidad que pueden darse, muy importantes para el desarrollo de este apartado.

El primer tipo de calidad, más fácil de valorar, es el de la **calidad material**. Ésta se desarrolla y evalúa normalmente con base en unos estándares internacionales. Si se habla de las dependencias policiales, se podrá valorar su calidad en función de los ítems de construcción, si los materiales, habitabilidad, consumo de sus servicios, o gestión ambiental es válida y en consecuencia de óptima. Al igual podrá saberse si el chaleco antibalas de un agente es de calidad, siempre que cumpla unos estándares mínimos, o incluso si el calzado que lleva es óptimo, y de esta manera de calidad, para que el agente cumpla a pie su cometido sin padecer problemas.

El segundo tipo de calidad es más difícil de valorar al ser muchas veces su apreciación subjetiva. La **calidad inmaterial**. Esta categoría suele relacionarse con el servicio prestado al cliente, que para el caso que se trata aquí, será el servicio público que las administraciones prestan al ciudadano, y más concretamente las actuaciones o atenciones que brindan los agentes y mandos policiales ante los administrados.

El presente apartado del trabajo se centrará en este tipo de calidad, ya que es la que realmente el ciudadano valora para considerar a su Cuerpo de seguridad local como óptimo para sus propósitos o necesidades.

El ciudadano, o administrado, no entra a valorar si los vehículos son más o menos eficientes energéticamente o si contaminan menos, al igual que no entran a valorar si la ropa del agente está preparada para repeler el viento o el agua, o incluso si las dependencias policiales disponen de unos calabozos acondicionados para los detenidos.

El ciudadano expresa su conformidad o disconformidad con el servicio prestado propiamente dicho, si las actuaciones son coherentes con la normativa, si la respuesta es rápida y eficaz, si los agentes están correctamente formados, o si su comportamiento es decoroso. En definitiva, si el agente policial es un verdadero profesional.

Y ahí es donde se encuentra el *quiz* de la cuestión, en la profesionalidad. Una organización policial puede establecer los estándares de calidad más óptimos, pero si

⁴⁵¹ Lafuente Valentín, L. (2008). “La Calidad en los servicios de policía local”. Revista Seguridad local. n.º 20, mayo-junio. p. 13.

sus agentes no se preparan para afrontar esos estándares, difícilmente la administración podrá cumplir su compromiso para con la ciudadanía.

Para ello, es de vital importancia tratar dos aspectos muy importantes vinculados a la calidad inmaterial, los métodos de gestión de calidad y la formación de los agentes, ya que sin la preparación del elemento humano, como ejecutor de los métodos de calidad, muy difícilmente se podrá llegar al objetivo deseado.

Para que la policía en general, y una policía local en particular, pueda gozar de estimación o aprecio generalizado, se ha de conseguir la máxima valoración posible en los procesos de evaluación de la calidad que diariamente se ejercen en ella.

Como afirma Juan Carlos Roldán⁴⁵²: “el ciudadano una vez se acerca a solicitar ayuda policial, no le importa el color del uniforme, ni entiende de competencias, dependiendo del Cuerpo al cual pertenezca, simplemente nos presenta un problema y quiere soluciones inmediatas”.

Se ha de buscar la **Calidad Total**, tanto en los procesos de evaluación internos (en) o externos (desde ella), debiendo ambos satisfacerse en su mayor medida para poder ser considerada una policía local de calidad.

Según opinión de Lafuente Valentín⁴⁵³, la cultura corporativa que existe en las administraciones públicas es totalmente distinta de la empresa privada, por eso, **la Calidad Total en las Administraciones debe responder a los siguientes principios básicos**:

- Cumplir las expectativas de la ciudadanía (satisfacción del cliente).
- Lo que la ciudadanía quiere, tiene que ver con lo que cuesta (principio de competitividad).
- Las organizaciones públicas pueden ser concebidas como procesos para satisfacer a la ciudadanía (organización como proceso).
- La ciudadanía está siempre al final del proceso (principio de cliente interno).
- Cualquier proceso o servicio a la ciudadanía puede ser analizado, medido o mejorado (principio de mejora continua).
- El proceso o servicio sólo puede ser mejorado entre todos los que intervienen en él (principio de participación).
- La mejora de los procesos o servicios están orientadas a la ciudadanía (vuelta al primer principio).

De la misma manera, continúa este autor ofreciendo las **seis líneas básicas de trabajo que debe de tener un sistema de calidad de los servicios de policía**, que como se verá a continuación, son los mismos procesos de calidad en los que se asienta esta parte del trabajo, siendo los siguientes⁴⁵⁴:

- Encuestas de calidad y estudios de satisfacción de los usuarios de los servicios
- Sistemas de reclamaciones y sugerencias de la población

⁴⁵² Roldán, J.C (2002). “Policía Local, la gestión de un servicio público con la mentalidad y la eficacia de un servicio privado”. Revista Policía Municipal, n.º 535, abril-mayo. p. 113.

⁴⁵³ *Op. Cit.* “La Calidad en los servicios de policía local”, pp. 14-16.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, p. 16.

- Participación de los empleados públicos
- Sistema de programación por objetivos y gestión basada en indicadores de calidad
- Cartas de Servicios
- Talleres de mejora

Si los representantes de las políticas locales, estatales o autonómicas, decidiesen establecer **como medida de transparencia** un mecanismo rutinario de **estadísticas de calidad** para sus Cuerpos policiales, conseguirían, si se hiciesen públicos, que la población y los dirigentes de los Cuerpos de seguridad pudiesen visualizar y valorar asiduamente unos resultados que los obligase, en su caso, a pedir y/o a dar, en ambos sentidos, unos resultados o normas de comportamiento en pro de una mejor convivencia y seguridad ciudadana, ya que el objetivo (misión) final de la Policía en un Estado democrático y de Derecho es: “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”⁴⁵⁵.

Medir y expresar los resultados de las encuestas de calidad (muy importantes para poder llevar a un Cuerpo de policía local al pedestal más alto de la crítica ciudadana), son hechos de los que de darse, cualquiera de los representantes políticos o policiales podrían congratularse públicamente de ello. Pero de momento la idea de transparentar los servicios policiales y sus resultados estadísticos de forma generalizada es una utopía.

La idea general de expresar públicamente los resultados de las encuestas de calidad, sería interesante que el legislador la tuviese presente en un futuro, para que las diferentes administraciones lo aplicasen de forma obligatoria en las diferentes Policías como garantía de transparencia.

Para medir y expresar los resultados de las estadísticas de calidad se tienen que establecer, obtener y aplicar unos **mecanismos, específicos o generales**, según el Cuerpo de policía a valorar. Generales, según si están establecidos por normas o procedimientos aptos en sí mismos para la globalidad de los Cuerpos de policía, o específicos si se han creado o adaptado en concreto para uno en particular, o incluso para un colectivo concreto con características comunes.

Como ejemplo de un mecanismo general de expresión de calidad, se puede encontrar el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*⁴⁵⁶, donde según su prefacio, éste constituye una reflexión sobre los retos a los que han de enfrentarse las Administraciones Públicas ante las profundas transformaciones que tienen lugar en la sociedad hoy día, en sus relaciones con los ciudadanos y en la prestación de los servicios.

Dicho texto pretende señalar en general, ante cualquier administración, las políticas y estrategias de mejora de los servicios públicos, partiendo en situar a los ciudadanos en

⁴⁵⁵ Según el **artículo 104.1 de la Constitución Española** de 1978: “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”.

⁴⁵⁶ *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Editado por el Ministerio de las Administraciones públicas y presentado ante el Consejo de Ministros el 4 de febrero de 2000.

el centro de decisión de la Administración, y de considerar que ésta ha de ser sencilla, ágil, eficaz y eficiente.

Dentro de la primera parte del Libro Blanco, como manual para la mejora de los servicios públicos se encuentran, entre sus desafíos, uno de los aspectos más importantes a destacar que se tiene que tener presente durante el resto de este capítulo, la implicación de los empleados públicos, considerándose a éstos el único capital imprescindible.

El personal que trabaja en la Administración, tiene la responsabilidad de la ejecución y desarrollo de las políticas públicas, ya que asegura la defensa de los intereses generales, garantiza la aplicación de los principios de independencia y equidad en las relaciones de la Administración con los ciudadanos y promueve una mayor integración y cohesión social.

Como anticipa el texto del manual, el trabajo público resulta indispensable para la prestación de servicios, ya que por la propia naturaleza de la actividad que desarrollan, el capital humano es la piedra angular de la administración (como puede serlo en una empresa privada), siendo estos empleados quienes, sobre todo con su preparación y dedicación, se convierten en un factor crítico para el logro de una Administración más eficaz⁴⁵⁷.

Bien es cierto, que la posición estratégica que hoy ocupa la Administración en la vida colectiva le obliga a una profunda transformación que no será posible sin un replanteamiento de la Función Pública. Por eso, la policía local, como parte de esa Función Pública, ha de adaptarse y transformarse para dar el servicio más óptimo posible.

Añade además este manual de forma expresa, que la nueva cultura organizativa que requiere la Función Pública, ha de promover el incremento del conocimiento experto de los empleados, la profundización en sus valores de servicio público y un compromiso renovado de orientación de la Administración a los ciudadanos, en un clima laboral que reconozca, valore y confíe en las capacidades de los empleados públicos y promueva su involucración en los procesos de mejora⁴⁵⁸.

Dentro de las propuestas marcadas por el Libro Blanco, se encuentra la de mejorar la calidad y accesibilidad de la información y facilitar la comunicación con los ciudadanos.

Para conseguir este objetivo, se proponen en este ámbito diversos ajustes básicos, de los cuales, a la administración policial le pueden interesar varios, tal como: almacenar la información en bases de datos e informatizar los procedimientos y su gestión, mejorar la presentación y el lenguaje de los impresos empleados en las relaciones con los

⁴⁵⁷ *Op. Cit. Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*” Dentro del capítulo titulado, “La implicación de los empleados públicos en una administración para los ciudadanos”, en el apartado denominado “Los empleados públicos: el único capital imprescindible”. p. 50.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 53.

ciudadanos, y potenciar el uso de Internet en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Posteriormente ya se desglosarán estos puntos⁴⁵⁹.

Los procesos de mejora, como ya se ha adelantado anteriormente, han de pasar por evaluar (de forma integral) los servicios, sus procesos y sus resultados, ya que como muy bien se apunta en esta guía, la calidad de los servicios está determinada por la relación existente entre los resultados que se desean obtener, los que efectivamente son conseguidos y los que esperan los usuarios. En definitiva, se trata de integrar las demandas de los ciudadanos y usuarios.

El proceso de evaluación es sencillo, se trata en puridad de determinar los niveles de calidad en la prestación de los servicios, de hacerlos públicos y de establecer indicadores que hagan posible su medición⁴⁶⁰.

El siguiente paso, una vez determinados los niveles de calidad (se hagan públicos o no) es el de implementar planes de mejora elaborados a partir de la información obtenida, ya que si no, y por sí sola, la evaluación de la calidad de los servicios carecería de sentido.

Diseñar e implantar planes de mejora a partir de los resultados de la evaluación es el llamado **ciclo de mejora continua**, al cual se debe uno prestar si quiere trabajar en una administración eficaz y adaptativa, debiendo tener unos objetivos precisos, unos responsables concretos de su realización y un plazo determinado para su desarrollo. En realidad, este proceso es continuo, por ello su denominación de “ciclo” debería de llevar a evaluaciones derivadas de anteriores planes de mejoras, y así sucesivamente.

Entre las propuestas establecidas en el Libro Blanco para la realización de investigaciones sobre la satisfacción de los ciudadanos y usuarios directos de los servicios, sería recomendable preguntar a los ciudadanos qué, cómo y cuándo lo quieren.

A continuación, y para dar una respuesta adecuada a estas cuestiones, es preciso que las administraciones desarrollen investigaciones sobre el grado de satisfacción de los ciudadanos y los usuarios directos de los servicios.

Se pueden establecer **tres tipos de sistemas de investigación** en este ámbito⁴⁶¹:

El primero sería el de las **encuestas de opinión**, que se realizan a los ciudadanos, o a los potenciales usuarios, ya que proporcionarán una información muy valiosa sobre lo que desean y sobre sus prioridades, a efectos de asignar eficazmente los recursos de que dispone la Administración.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, dentro del capítulo titulado “Mejorar la atención a los ciudadanos y establecer un sistema integral de comunicación con la administración”, en el apartado denominado “Mejorar la calidad y la accesibilidad de la información y facilitar la comunicación con los ciudadanos”, p. 53.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, dentro del capítulo titulado, “Promover la gestión de calidad en las administraciones públicas”, pp. 67-78.

⁴⁶¹ *Ibidem*, entro del capítulo titulado, “Promover la gestión de calidad en las administraciones públicas”, pp. 93-97.

El segundo, también estadístico, son las **encuestas de satisfacción**, que medirían la diferencia entre lo que los ciudadanos obtienen y lo que desearían obtener, es decir, entre percepción y expectativa, para mejorar aquellos aspectos a los que los ciudadanos concedan gran importancia⁴⁶².

El último de los sistemas de investigación, menos complicado en lo que a la técnica se refiere, son las **sesiones con grupos de discusión**, integrados como por ejemplo: los representantes de asociaciones, o las entidades que tengan relación directa con el objeto de la investigación. Este tipo de sesiones proporciona una información muy valiosa y ayudan a centrar los problemas, a identificar las prioridades de los usuarios respecto de los servicios o de algunos aspectos de los mismos⁴⁶³.

Posteriormente, se han de verificar los niveles de calidad obtenidos por las opiniones subjetivas de los ciudadanos. Para ello existen diversas fórmulas, entre las cuales, el más óptimo para los Cuerpos policiales sería el establecer, tal y como ya tienen muchos de ellos, un sistema de sugerencias, reclamaciones y felicitaciones (independientemente del nombre que se le dé), pero siendo un sistema que englobe en su fondo la posibilidad de expresar el administrado todas sus inquietudes y valoraciones respecto del servicio recibido.

La idea final es que la permanente y cíclica evaluación de la administración, definirá los niveles de calidad que han de darse en la prestación de los servicios de cada administración, reflejándose luego en los llamados “compromisos de calidad”, que se concretan en las denominadas “cartas de servicios”, que seguidamente se analizarán por su vital importancia en las administraciones policiales.

El Libro Blanco se puede configurar, visto lo anteriormente expuesto, como la columna vertebral de las directrices establecidas por el Ministerio de las Administraciones Públicas con relación a la mejora de la calidad de los servicios ofrecidos al ciudadano por todas las diferentes corporaciones estatales, autonómicas o locales, siendo a la vez la matriz de los subsiguientes derivados de él.

Para González Rivero⁴⁶⁴, está claro que las policías locales deben evolucionar, y aquellas que no lo hagan, no solo no podrán mantenerse en la situación actual sino que lógicamente desaparecerán, siendo sus funciones realizadas seguramente por otras policías de nueva creación, las policías autonómicas.

En este sentido, el autor enumera a continuación las **características que deberían reunir las policías locales para el Siglo XXI**, que aunque sea muy complejo dar un recetario que las contenga todas, es muy posible que las que cita sean como dice, absolutamente necesarias, siendo las siguientes:

1) Burocracia reducida al máximo, por perder capacidad de actuación, encareciendo la relación coste-servicio.

⁴⁶² Es aconsejable que tanto las encuestas de opinión como las de satisfacción se realicen por especialistas en investigaciones sociales, de tal manera que se garantice al máximo su fiabilidad, ya que así sus resultados gozarán de una mayor credibilidad para la opinión pública.

⁴⁶³ Resultaría aconsejable comparar los resultados de las mediciones de diferentes períodos, por ejemplo, mediante un índice de percepción de calidad del servicio u otro tipo de índices de medición periódica.

⁴⁶⁴ AUGC y SUP (2013). "Un modelo de seguridad para el siglo XXI". pp. 55-56.

- 2) **Profesionalización completa de sus componentes**, ya que la sociedad demanda calidad en el servicio.
- 3) **Existencia de planes de formación especializada, sobre una formación básica elevada**, con un plan continuo para preparar tanto individual como a nivel de Cuerpo.
- 4) **Información a la sociedad de la prestación de servicios policiales**, debiendo evaluar el ciudadano esos servicios, ya que éste ha de saber realmente la función de la policía y el tipo de servicios policiales que ejerce.
- 5) **Integración total en la sociedad**, siendo su recurso principal la relación con la sociedad, ya que si no sabe una policía local para quien trabaja, está condenada al fracaso.
- 6) **Tecnificación**, con el apoyo de la tecnología y la informática para dar el mejor servicio eficiente.
- 7) **Flexibilidad en su gestión**, adaptándose la policía al ciudadano, ya que si no se sabe atender a los “clientes”, los perderá y serán recogidos por otra policía.
- 8) **Dedicación completa al ciudadano**, ya que esta es la razón de ser de la Policía.

En resumen, concluye González Rivero que⁴⁶⁵:

“solamente aquellas policías locales capaces de cumplir con la función que les demande la sociedad tendrán asegurada su existencia en el panorama policial del Siglo XXI, aquellas que, por diversas circunstancias se encierren en sí mismas y no acepten el reto de la profesionalidad, con toda la carga implícita que tiene este concepto, volverán a ser aquellos antiguos alguaciles que, si bien nos eran entrañables, no han sido y no serán nunca policías.”

Hay que tener en cuenta, como establece Solís Rodríguez⁴⁶⁶, que: “cualquier negativa al avance hacia la Calidad total supone un coste muy elevado a la Administración, traducido en quejas y reclamaciones de sus ciudadanos por la falta de prestación de servicios o de atención, o no digamos la falta de resolución de problemas”.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 57.

⁴⁶⁶ Solís Rodríguez, A. (2001). “La No-calidad desde la Policía Local”. Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. Ed. Consejería de Gobernación, Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. n.º 95, Agosto, p. 8.

4.2 – Los mecanismos de calidad propios de las policías locales

4.2.1 – Las Cartas de Servicios

Las Cartas de Servicios son documentos a través de los cuales las unidades y órganos administrativos de las organizaciones informan públicamente a los ciudadanos sobre: los servicios que gestionan, y los compromisos de calidad en su prestación.

Para Lafuente Valentín⁴⁶⁷: “no son más que el enunciado público de compromisos de mejora del servicio público. Es el documento en el que se formaliza lo que la ciudadanía puede esperar del servicio que le estamos prestando, le asegura el conocimiento de sus derechos y la información acerca las prestaciones que recibe”.

La finalidad de las Cartas de Servicios es; facilitar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos, fomentar la mejora continua de la calidad y hacer explícita la responsabilidad de los gestores (públicos o no), ante los órganos superiores de la propia Administración u Organización, y ante los ciudadanos/clientes⁴⁶⁸.

Como dice Rodríguez Garraza⁴⁶⁹: “son documentos de acceso público que constituyen un medio a través del cual las administraciones públicas informan a los ciudadanos de los servicios que prestan”.

Estos documentos incorporan los compromisos voluntariamente adquiridos por las administraciones públicas, así como los indicadores que miden su cumplimiento, y, por ello, no tienen carácter de disposiciones normativas y no surgen efectos jurídicos vinculantes.

Es importante esta definición para poder discernir entre la separación de la obligatoriedad de cumplimiento de las normas jurídicas, y la no obligatoriedad de la ejecución de las Cartas de Servicio, ya que al no ser éstas últimas vinculantes, se convierten en una simple declaración de intenciones.

Para la administración Navarra⁴⁷⁰ los apartados que deben de contener las Cartas de Servicios son: la identificación, misión, competencias y valores, servicios que presta, compromisos que adquiere e indicadores de cumplimiento, gestión de la Carta, relación normativa, derechos de los usuarios y de los servicios, colaboración; y participación en la mejora de los servicios del órgano y organismo, sistema de sugerencia y reclamaciones, direcciones y horarios de atención al público y finalmente, unidad responsable de la Carta de Servicios.

Esa sería una de las propuestas que se cree debería de ser una Carta de Servicios, pero estos documentos pueden tener diferentes composiciones e informaciones para que el

⁴⁶⁷ *Op. Cit.* “La calidad en los servicios de la Policía Local”, p. 18.

⁴⁶⁸ Dirección General de la Guardia Civil (2015). “Carta de Servicios de la Guardia Civil 2015-2018”. Madrid: Oris Departamento de audiovisuales.

⁴⁶⁹ Rodríguez Garraza, T. (2006). “Las cartas de servicios en las administraciones públicas”. Instituto Navarro de las administraciones públicas. Diapositiva n.º 3.

⁴⁷⁰ Según publica el Gobierno navarro en su web. [consulta realizada el 16/02/2015].

<<http://www.navarra.es/home_es/Temas/Administracion+Publica/Evaluacion+y+Calidad/Cartas+de+servicios/>>

ciudadano pueda estar lo mayormente posible de los servicios que su administración ofrece.

El Ministerio de Interior del Gobierno de España elabora estos documentos bajo la denominación registrada (®) “Calidad Administración Pública”, realizándolos para todos sus órganos y organismos, tanto como por ejemplo para las diferentes Jefaturas Provinciales de Tráfico, como para los Cuerpos de Policía estatales.

Las Cartas de Servicios de sendos Cuerpos policiales siguen la misma estructura, conteniendo los apartados relativos a: datos identificativos y fines, servicios que presta, derechos de los usuarios, participación de ciudadanos y usuarios, normativa reguladora, compromisos de calidad ofrecidos, indicadores para el seguimiento; y la evaluación, medidas de subsanación en caso de incumplimiento de los compromisos declarados, formas de presentación de quejas y sugerencias, sistemas de aseguramiento de la calidad, direcciones postales, telefónicas y telemáticas, e identificación y dirección de la unidad responsable de la Carta.

Con este último ejemplo se puede comprobar que no todos, pero la gran mayoría de los apartados establecidos en las cartas de servicios del Gobierno navarro y del Gobierno central, coinciden a la hora de elaborar y establecer sus Cartas de Servicios. Esto significa que el camino correcto para establecer estos documentos pasa por incluir en medida de lo posible los campos mencionados anteriormente.

Una vez explicado qué son las Cartas de Servicios, para qué sirven, a quién van destinadas y cuál ha de ser su contenido, es necesario comprender por qué una Carta de Servicios genera calidad en los Cuerpos policiales, motivo de la referencia de este apartado del trabajo. Para ello, se ha de vislumbrar que la calidad no solo se consigue con la redacción de dichos compromisos, también hay que darles uso. Hay que implantarlos e implementarlos.

Una vez redactados y publicados, dichos documentos han de contener una *parte previa* (invisible para los usuarios) que contendrá los procesos de gestión a utilizar por el órgano interviniente, en este caso la Jefatura policial, la elaboración de la memoria periódica de actividades y la relación de servicios prestados⁴⁷¹.

En este punto se ha de pasar a la segunda parte del proceso, el de **implantación**. Éste sí será un proceso público, donde se informará a los ciudadanos de la relación de los servicios prestados para compararlos con los compromisos adquiridos en la Carta, obteniendo de esta forma los indicadores de cumplimiento.

Pero ¿para qué sirve informar a los ciudadanos de los resultados policiales? Con la simple información estadística de los resultados la ciudadanía no verá mejoras, ya que al no tener con qué compararlas, no sabrá si existen intenciones de resolver las carencias, y obviamente no podrá constatar ningún intento de resolver los problemas existentes en la administración policial.

En el caso de la administración policial, los problemas relacionados con la seguridad pública han de ser el objetivo a solucionar.

⁴⁷¹ - Gobierno de Navarra (2010). “Guía de implantación y seguimiento de Cartas de Servicios”. 2ª Versión. Departamento de evaluación y calidad, pp. 17-52.

Dichas metas se pueden afrontar desde diferentes vertientes, pero una de ellas es la de informarse de las opiniones y valoraciones de la ciudadanía, y a modo de feedback, poder retroalimentarse con ésta, del cumplimiento de nuestros objetivos para que el administrado sepa si ese Cuerpo policial ha cumplido para con sus demandas, quejas u opiniones.

Para denotar intenciones de cambio, es decir, pretensiones de aumentar la calidad del servicio policial, las Cartas de Servicios han de incorporar una segunda parte de implementación (también otra parte invisible para el administrado), que bien puede llamarse “plan de mejora”. Analizará la tendencia de los servicios prestados (los chequeos) y establecerá unos puntos de consecución aplicar, con la intención de obtener en las siguientes publicaciones unos mejores indicadores de cumplimiento en relación con los compromisos adquiridos por la Administración *versus* la ciudadanía⁴⁷².

A todo lo dicho, se ha de añadir que un Cuerpo de policía local puede, no solo tener una Carta de Servicios generalizada para todas sus funciones o Departamentos, sino que además, puede o hasta incluso debería de tener, según sus proporciones y cantidad de Unidades especializadas, diferentes Cartas de Servicios que determinen su compromiso y relación de servicios prestados en cada uno de los Departamentos que se quieran establecer.

A modo de ejemplo esto sucede en la Policía Local de Vila-real (Castellón)⁴⁷³, donde se crearon Cartas de Servicios en dos de sus unidades, para la Unidad de Respuesta Policial (URP) y para la Unidad de Mediación Policial (UMEPOL) que incluye a los Grupos de trabajo de la policía de barrio y rural.

Una vez establecido este ciclo de trabajo, “servicios prestados - mejora de los mismos”, se conseguirá aumentar la calidad de los servicios policiales.

Otras muchas policías locales de las que podrían denominarse **grandes**⁴⁷⁴ han establecido Cartas de Servicios, como la de Castellón de la Plana, Alicante, Palma de Mallorca o Valladolid (entre muchas otras).

Pero también otras policías locales no tan grandes, de todo el territorio español, se han decantado por incluir estos documentos dentro de sus Planes de Calidad.

Así se pueden encontrar municipios tan dispares como los de Boadilla del Monte (Madrid)⁴⁷⁵, *Castelldefells* (Barcelona)⁴⁷⁶, Las Torres de Cotilla (Murcia)⁴⁷⁷ o Tudela (Navarra)⁴⁷⁸, que teniendo en cuenta sus diferentes dimensiones y tipología, han establecido Cartas de Servicios para demostrar a la ciudadanía sus intenciones de mejora y de calidad.

⁴⁷² *Ibidem*, pp. 54-58.

⁴⁷³ <<<http://www.vila-real.es/portal/>>> [consulta realizada el 19/10/2014].

⁴⁷⁴ Concepto determinado y justificado en el Capítulo de “Encuestas y entrevistas”, apartado 5.1.4.

⁴⁷⁵ <<<http://ayuntamientoboadilladelmonte.org/carta-de-servicio-de-policia-local-0>>> [consulta realizada el 19/10/2014].

⁴⁷⁶ <<<http://www.policia-local-castelldefells.org/es/carta-de-servis/>>> [consulta realizada el 19/10/2014].

⁴⁷⁷ <<<http://www.lastorresdecotillas.es/carta-de-servicios-policia/>>> [consulta realizada el 20/10/2014].

⁴⁷⁸ <<<http://www.tudela.es/uploads/archivos/carta-de-servicios-policia-municipal-14-01-2015.pdf>>> [consulta realizada el 19/10/2014].

4.2.2 – Los Planes de Calidad

Según la Asociación Española de la Calidad (AEC), se define “Plan de Calidad” como el documento que especifica qué procedimientos y recursos asociados deben aplicarse, quién debe aplicarlos y cuándo deben aplicarse a un proyecto, producto, proceso o contrato específico⁴⁷⁹.

Como ejemplo práctico del establecimiento, dentro de la política de calidad de una policía local, el Cuerpo Municipal de Palma de Mallorca, ha adoptado el compromiso de gestionar su organización en el marco de un Plan de Calidad.

En su declaración institucional a la ciudadanía (como compromiso de calidad), indican que estos planes se han implantado según:

1) El objeto: satisfacer las necesidades y las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas residentes y visitantes, mediante la gestión por procesos que conducen a la máxima eficacia y eficiencia de nuestra organización⁴⁸⁰.

2) La misión: Impulsar la calidad de vida en la ciudad a través de la mejora de la seguridad ciudadana, para contribuir a una ciudad más segura, sostenible, participativa e integrada socialmente y territorialmente, con mayor eficiencia en la gestión de los recursos dentro del marco del ordenamiento jurídico.

3) Su visión compartida: Asegurarse de la eficacia y eficiencia como organización, mediante la evaluación continua de nuestro rendimiento y estar preparados y abiertos al aprendizaje para adaptarnos de forma inmediata a los requerimientos, expectativas y necesidades que la sociedad nos pida en cada momento.

La diferencia entre los Planes de Calidad y las Cartas de Servicios, es que estas últimas son uno de los elementos que integran los Planes de Calidad. Ambos disponen de una estructura similar, con un planteamiento similar y con el mismo objetivo, establecer un compromiso de calidad, pero los Planes de Calidad suelen englobar, además de una Carta de Servicios, otros métodos de calidad paralelos, como los descritos a continuación, además de estar basados muchas veces estos planes en las normas creadas por la Organización Internacional de Estandarización (International Standard Organization, ISO) o por la fundación Europea para la Gestión de la Calidad (European Foundation for Quality Management, EFQM)⁴⁸¹.

Los Planes de Calidad son también llamados (según las diferentes policías locales que los aplican), “sistemas o programas de gestión de la calidad”⁴⁸², “política de calidad”⁴⁸³ o “manuales de calidad”⁴⁸⁴.

⁴⁷⁹ Con base en la norma internacional **UNE-EN ISO 9000:2005**, de sistemas de gestión de la calidad, “fundamentos y vocabulario”.

⁴⁸⁰ <<<http://policia.palmademallorca.es/>>> [consulta realizada el 20/10/2014]

⁴⁸¹ Estos dos estándares de calidad se analizarán con detalle en los apartados 3.3.1 y 3.3.2 del presente trabajo.

⁴⁸² Según se refiere el ayuntamiento de Getxo (Vizcaya), en el proceso de modernización de la administración municipal, el cual incluye la estrategia de la Dirección, la eficiencia de las unidades organizativas, la definición de los indicadores y por último los objetivos a alcanzar, complementado con los planes de mejora, métodos de control y revisión. [consulta realizada el 21/10/2014].

<<<http://www.getxo.net/es/policia-local/presentacion>>>

Según la AEC, cuando una organización (en nuestro caso las policías locales), ha decidido desarrollar un Plan de Calidad, debería identificar de las entradas (el contenido) y el alcance del Plan, tal como: la identificación de la persona responsable de la preparación del Plan, la documentación, la coherencia y compatibilidad del contenido y formato; y el alcance y las necesidades previstos para los usuarios.

No obstante, y sin querer entrar en la composición y metodología de desarrollo de los Planes de Calidad (por ser un tema que puede consultarse ampliamente), es necesario añadir que estos Planes han de tener en cuenta: los requisitos legales y reglamentarios de las actuaciones, la validación de los servicios (llamados genéricamente productos o procesos) debiendo haber establecido previamente los Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT), los objetivos, la forma y gestión del cumplimiento de los requisitos de calidad, el uso de recursos, el seguimiento; y la evaluación y posterior cumplimiento de los requisitos para la calidad.

Estos Planes han de ser el objetivo final de un proceso de gestión de calidad. Pero para ello, se ha de buscar la consistencia a estos documentos, ya que sin una base sólida, los Planes de Calidad no tendrían la capacidad suficiente de reacción, en el caso de detectarse deficiencias en los servicios, poder readaptarse correctamente.

⁴⁸³ Para según la Jefatura de Policía Local, seguir una serie de compromisos en materia de calidad de los servicios y actuaciones que presta. [consulta realizada el 21/10/2014].

<<<http://www.paterna.es/policialocal/es/policialocaldepaterna/politica-calidad.html>>>

⁴⁸⁴ <<http://castello.es/web30/pages/contenido_web20.php?cod0=2&cod1=9&cod2=32&cod3=21>> [consulta realizada el 21/10/2014].

4.2.3 – Los métodos internos de control de calidad

Existen muy diversos tipos de compromisos y/o métodos de calidad que sin ser necesariamente Cartas de Servicios o normas internacionales estandarizadas de calidad, están orientados de igual forma para aumentar la calidad del Cuerpo de policía local.

No obstante, como su reconocimiento no es tan amplio (básicamente por no estar basados en normas o procedimientos normalizados por organismos o administraciones), se puede entender o considerarse algo menos eficaces o completos, pero en defecto de otros más íntegros, para organizaciones relativamente pequeñas, son lo suficientemente válidos⁴⁸⁵.

Este apartado se refiere también a mecanismos de calidad, pero que es el mismo Cuerpo policial quien establece, implementa, controla, modifica o corrige, y reestablece (en lugar de venir predefinidos por una organización externa), para su mejora como organización policial.

Estos Planes de mejora, no se basan necesariamente en ninguna guía externa que les obligue a complementarlos de una forma determinada, ni en ejecutarlos en unos plazos concretos. Tampoco existe la necesidad de auditorías externas, no tiene normas internas o externas que cumplir, y sobre todo, no tienen consecuencias jurídicas a las que enfrentarse. En definitiva, es la misma Jefatura del Cuerpo policial la que decide qué, cómo y cuándo se realiza, quién lo ha de controlar, a quién va destinado, etc.

Es por ello que estos métodos son considerados documentos de control de calidad de menor aceptación pública. Por eso, si únicamente se utilizan de manera exclusiva y sin conjugarse con otros sistemas de calidad mejor valorados públicamente, no se conseguirá el más alto reconocimiento a sus esfuerzos en este ámbito.

Pero no se puede pedir a los Cuerpos policiales considerados pequeños grandes esfuerzos para aplicar grandes métodos de control de la calidad, ya que posiblemente por la carencia experimental en este campo, posiblemente no se ven capacitados para todavía implementar las Cartas de Servicios u otras normas de calidad nacionales o internacionales. Aun y así, es mejor implementar estos métodos, internos y propios, que no ejecutar ninguno de ellos⁴⁸⁶.

En teoría, estos métodos han de ser creados para que el ciudadano mejore su sensación de seguridad. En definitiva, para que los administrados se encuentren cómodos y confíen con su Cuerpo de policía local, y por ello, que sea el Cuerpo policial que les de la credibilidad suficiente para requerir sus servicios sin sentirse defraudados.

De esta forma, se pueden encontrar englobados hasta 3 tipos de métodos o compromisos de calidad considerados propios en las policías locales, que se verán seguidamente.

⁴⁸⁵ Aun y así, ya fuere por la falta de recursos de la administración policial que quiera implementarlos, ya fuere por la creencia de que estos métodos alternativos son suficientes para poder aplicar estándares de calidad en su Cuerpo policial, muchos Cuerpos policiales han utilizado únicamente uno o varios de ellos para su finalidad, aumentar la calidad del servicio que ofrecen al ciudadano.

⁴⁸⁶ Como se verá posteriormente en el Título del trabajo dedicado a las encuestas o entrevistas, por desgracia no es la tónica general la implementación de ningún método de calidad, ni interno ni externo, por muy raro que pueda parecer esto.

4.2.3.1 – Las encuestas de satisfacción

Tal y como dice Lafuente Valentín⁴⁸⁷: “lo que no se mide, difícilmente puede ser mejorado”. Por esto, para conocer la percepción que tiene la ciudadanía de un servicio público, es necesario realizar encuestas, conociendo de esta manera la opinión de los “clientes-ciudadanos”, sobre la evolución de la calidad de vida en su población.

En este sentido, y entendiéndose que las encuestas de satisfacción son un fuente de información, éstas nos han de servir, según dice Alex Bas y David Coloma⁴⁸⁸, para evaluar las necesidades que se tienen que atender, así como la efectividad en la satisfacción de estas necesidades. Ayudarán a saber cuáles son los objetivos buenos, que resultados se están obteniendo y qué factores afectan a los resultados y cómo.

Aunque las encuestas de calidad puedan parecer sencillas de realizar, para considerarse estadísticamente válidas (o reconocidas), deben ser estrictas en su procedimiento de recogida de datos y en su análisis posterior.

Deben de seguir una metodología concreta (Internet, telefónica, personal), aplicar unos marcos y tipos de muestreo apropiados, un diseño apropiado del cuestionario, el establecimiento de un trabajo de campo, disponer de personal entrevistador preparado (formado), y establecer un seguimiento de control de recogida de datos. Además, una vez realizada la encuesta de calidad, ha de haber un tratamiento de la información, y más allá, su análisis y presentación de la información recogida.

Es decir, una encuesta, además de ser un método de calidad complejo de establecer, únicamente sirve para detectar las impresiones del administrado. En ningún caso nos sirve para tratar el producto (el servicio policial), sino para saber si el producto es adecuado o no.

En caso de querer realizar las encuestas (como método de calidad), se ha de tener presente que éstas solo son una parte de un programa de gestión en ese ámbito, y no un proceso de calidad completo. Antes se tiene que complementar un proceso previo para detectar las necesidades o problemáticas, y uno posterior para tratar las incidencias detectadas, ya que las encuestas de calidad se encuentran en el epicentro de este proceso.

Un ejemplo de este tipo de encuestas de calidad se ha dado en la Policía Local de Toledo⁴⁸⁹, cuando el Ayuntamiento planificó realizarlas a través de llamadas telefónicas, a los usuarios que hubiesen reclamado la ayuda de los agentes de la policía local, debiendo puntuarlos de uno a diez. Con este servicio se buscaba (según el concejal de Atención y Protección Ciudadana) conseguir mejorar la gestión de la calidad de los servicios que presta la policía local.

Dichas entrevistas se gestionaron en esa policía local, en el seno de un nuevo Departamento policial llamado “Oficina de Atención al Ciudadano de la Policía Local”,

⁴⁸⁷ *Op. Cit.* “La calidad en los servicios de la Policía Local”, pp. 16-17.

⁴⁸⁸ Bas i Vilafranca, A. (1997). “Sistemes d’informació policial i qualitat”. Revista Catalana de Seguretat Pública (documents), n.º 3, desembre, pp. 159 y 164.

⁴⁸⁹ <<<http://www.abc.es/toledo/20130425/abcp-control-calidad-policia-local-20130425.html>>> [consulta realizada el 25/10/2014].

nacido según este Ayuntamiento: “para mejorar el servicio policial y para acercar la Policía Local”, siendo su objetivo, convertirse en una unidad de asesoramiento, de información, de recepción de quejas y sugerencias, donde también puedan conocer en qué estado se encuentran los trámites que tengan pendientes con este Cuerpo policial.

4.2.3.2 - Sugerencias, ideas, quejas y felicitaciones

Cuando un ciudadano no está satisfecho de un servicio privado o de consumo, puede acudir ante la administración para presentar las llamadas “hojas de quejas/reclamación/denuncia”⁴⁹⁰, reguladas por la administración autonómica y las cuales se ponen a disposición de las personas consumidoras para que puedan presentar incidencias relativas a acontecimientos o circunstancias que afecten al funcionamiento normal de la relación de consumo.

No obstante, la administración pública, como servicio que se presta al ciudadano, está exenta de dicha regulación⁴⁹¹, al igual que lo están por ejemplo en Cataluña: los fedatarios públicos o el personal que ejerza potestades públicas siempre que sea retribuido mediante arancel, los centros que imparten enseñanzas regladas y todas las actividades que disponen de normativa específica en materia de hojas de queja, reclamación o denuncia.

Por ello, si un ciudadano no está de acuerdo con los servicios policiales prestados, puede iniciar una reclamación administrativa en virtud de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas⁴⁹², para en su caso reclamar daños o perjuicios, y en el que el mejor de los casos, y después de posiblemente un largo procedimiento administrativo, le sea dada la razón. Aunque también puede darse el caso que se le denieguen sus reclamaciones y decida dicho ciudadano enfrentarse a la administración en los juzgados contenciosos-administrativos como culminación de su reclamación.

Visto este complejo y lento proceso de reclamación, existe otra posibilidad, para que el administrado pueda opinar sobre un servicio incorrecto o perjudicial (para su persona o sus bienes), en este caso, de los servicios policiales prestados.

Es un procedimiento directo de comunicación con el Departamento que le ha prestado ese servicio (en este caso con la policía local), siendo las llamadas hojas de sugerencias, ideas, quejas y/o felicitaciones.

Pueden servir, como bien dice su nombre, no solo para informar o comentar sobre un aspecto negativo de la administración policial y sus servicios, sino además para sugerir propuestas de mejora o incluso para felicitar a los diferentes miembros del colectivo policial.

De igual forma que las encuestas de calidad, el listado de comentarios que pueden aportar de forma unilateral los ciudadanos, es decir, a iniciativa de ellos y no preguntados por la administración, sirve para detectar el grado de satisfacción de la ciudadanía.

⁴⁹⁰ Según la Comunidad Autónoma que se trate, estos documentos tendrán una denominación u otra, siendo esta la denominación que tienen en Cataluña, englobando los tres conceptos para poder tramitar según el tipo de incidencia que se denuncie, amparando de mejor manera al administrado.

⁴⁹¹ En Cataluña regulado por el artículo 1.3.b) del **Decreto 121/2013, de 26 de febrero**, por el cual se regulan las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo.

⁴⁹² Según el procedimiento establecido en los artículos 68 y siguientes.

Este método valorativo, es quizá el más básico y sencillo de implementar de entre el resto de los expuestos en este trabajo, pero en sí, es una excelente herramienta de información, para poder saber en cómo se siente el ciudadano con los comportamientos o actuaciones de los miembros policiales de una organización pública.

Estas hojas o documentos, tampoco han de estar necesariamente en las dependencias policiales, ya que pueden ser ofrecidas telemáticamente, o ser incluso portadas por los agentes policiales en sus vehículos patrulla, como si de una herramienta de dotación se estuviese hablando. Lafuente Valentín⁴⁹³, ya explicaba esta última anotación en uno de sus artículos cuando decía que los radiopatrullas de Alcobendas (Madrid) disponían de hojas de sugerencias/reclamaciones a disposición de los ciudadanos, la cual iba directamente dirigida al Teniente de Alcalde para atender directamente la petición.

Debido a la gran subjetividad de la información depositada en estos documentos (lo cual significa que no necesariamente sea toda la información de carácter fidedigna), su contenido se ha de ver obligatoriamente abocado a su análisis para desvelar qué tienen de ciertos los comentarios facilitados, y en consecuencia, a buscar la solución o meditación de dicha información.

Este método de calidad es nuevamente el epicentro de un correcto proceso de calidad. Por ello, se ha de intentar que no sea por sí solo el único sistema valorativo de la gestión de las buenas prácticas policiales.

Aun así, muchos ayuntamientos únicamente disponen de estos formularios, como documentos establecidos para la participación ciudadana en los llamados “buzones de la administración”.

En este caso, lo que sí se debe **establecer un sistema de análisis** de los comentarios y un posterior servicio de contacto, para informar administrado de los trámites que ha generado su información, del resultado de la gestión realizada por la administración, y si la privacidad lo permite, la modificación o establecimiento de medidas acordadas con base en su comunicación.

Posteriormente, como control de la calidad en este tipo de documentos, se han de verificar si las medidas acordadas para los casos denunciados de problemáticas o deficiencias del servicio de Policía, han servido para solucionarlos, y si dicha solución persiste en el tiempo y no son sólo puntuales.

Para el caso catalán, independientemente de los múltiples Cuerpos de policía local que ya disponen de estos métodos de satisfacción o insatisfacción del administrado, el Cuerpo de los *Mossos d'Esquadra* también dispone (de forma complementaria a otros servicios de calidad complementarios) de “formularios tipo”, para que los ciudadanos puedan ejercer ese derecho⁴⁹⁴, que no solo se pueden presentar presencialmente, sino también por la vía electrónica.

⁴⁹³ Lafuente Valentín, L. (2005). “Policía Local de Alcobendas: La Policía de Calidad”. Revista Seguridad local. n.º 1, marzo-abril, p. 42.

⁴⁹⁴ El formulario estandarizado modelo VAR 34 de sugerencias, agradecimientos i quejas, disponible en nueve idiomas.

4.2.3.3 - Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT)

Aun sin ser propiamente un método de control de calidad, los Procedimientos Normalizados de Trabajo, son los documentos utilizados por las empresas y organismos que recogen las normas básicas que enmarcan la actuación operativa de aquella institución, en nuestro caso, las policías locales.

Con la aplicación práctica de estos documentos, se consigue aumentar la calidad de las actuaciones policiales al describirse de forma detallada las acciones que deben llevarse a cabo, con el fin de homogeneizar y estandarizar las actuaciones policiales con la máxima eficacia y eficiencia.

Con estos documentos se quiere conseguir la garantía en la prestación de un servicio de policía de calidad, y homologable en el conjunto del territorio.

Estos PNT han sido establecidos (con esta denominación), por ejemplo, por el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*⁴⁹⁵, además de por muchas de las policías locales de Cataluña, que posteriormente los han adecuado para su uso interno, en base a las singularidades de su Cuerpo policial.

Estos documentos sirven para reflejar por escrito las órdenes e instrucciones de la Jefatura del Cuerpo, para que el resto de miembros policiales trabajen bajo unas líneas de actuación únicas, y adaptadas a los objetivos estratégicos de la organización.

Para ser lo más completas y eficaces, al menos deberán de contener: su objeto y denominación, el ámbito de aplicación, destinatarios, justificación, normativa que le afecta, y su contenido (articulado).

Para su elaboración se han de tener en cuenta las necesidades municipales, los Protocolos Normalizados existentes en las materias, y la casuística de trabajo, adaptando de esta forma la tarea diaria policial del Cuerpo de policía en cuestión, a los servicios llevados a cabo por sus agentes y mandos.

Una vez confeccionados, se deberá de hacer un seguimiento exhaustivo y una evaluación continuada de los mismos, para garantizar el funcionamiento de los PNT, y en su caso, hacer las correcciones pertinentes, implementarlos, mejorarlos o adaptarlos a nuevas directrices o a las nuevas normativas.

Estos documentos tienen el carácter de básicos, pero a su vez son necesarios en una organización policial para su correcto funcionamiento, no debiendo privarse de ellos ninguna Jefatura policial.

Su implantación es sencilla, pudiéndose desplegar con los matices adecuados los PNT ya existentes en otras grandes administraciones policiales, los cuales únicamente se han de adaptar a los protocolos, necesidades y peculiaridades de cada Cuerpo local de policía que los quiera implementar.

⁴⁹⁵ Según se recoge en la instrucción interna 5/2009, de 26 de marzo, sobre la elaboración de los procedimientos normalizados de trabajo de la *Policia de la Generalitat–Mossos d'Esquadra*.

Su versatilidad y sencillez hace posible su adaptación a cualquier administración de este tipo, siendo compatible con otros métodos de calidad, ya que simplemente marcan las directrices a seguir por la organización.

Pero la utilización única de estos documentos no ha de ser suficiente como instrumento de calidad en una organización policial.

Los PNT únicamente nos indican cómo se han de hacer las cosas, pero al no ser en sí ningún compromiso hacia el administrado, éste deberá de adaptar y combinarse con cualquiera de los anteriores métodos de calidad explicados.

Como todo documento que intenta mejorar la organización marcando reglas, ítems y procedimientos de trabajo, ha de conllevar un posterior proceso de evaluación y control de su establecimiento, ya que estos PNT muchas veces se desfasan a raíz de la aprobación de nuevas normativas, o la modificación de las mismas.

Por ejemplo, la última directriz europea con relación a los derechos de personas detenidas por la policía, establece una serie de derechos adicionales a los ya establecidos por el artículo 520 de la LECRIM, entre los cuales se encuentra, la información al detenido de poder solicitar el proceso de Habeas Corpus si lo cree oportuno.

Esta modificación no estaba incluida en los anteriores PNT e instrucciones policiales en Cataluña, habiéndose tenido que modificar éstos para poder cumplir con la Directiva europea⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Directiva 2012/13/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales.

4.3 – Los estándares normalizados de calidad en las policías locales

Hasta este punto se han visto cuáles podían ser los métodos o compromisos propios que habitualmente son o pueden ser utilizados por las diferentes policías locales para poder implantar o establecer una mejor calidad.

Ahora se analizarán desde una vertiente práctica, cuáles son las tres normas internacionales que ha adaptado la Administración para aplicar los estándares de calidad dentro de sus organizaciones de policía local.

Cuando se habla de estándares normalizados de calidad, se deben entender como los criterios o reglas establecidos por organizaciones, que ayudan a determinar la conformidad entre fronteras nacionales, facilitando la realización de negocios en una arena de nivel global y también permiten una mayor colaboración al superar las limitaciones locales o regionales.

Dichos estándares, plasmados como normas de voluntario cumplimiento y establecimiento, normalmente son creados por organismos de ámbito internacional, por este motivo también son llamados “estándares internacionales de calidad”, los cuales se enfocan en cuestiones como las reglas de unidades de medición, el uso de símbolos, cómo definir un proceso para cumplir con un control de calidad, entre múltiples otros.

Estas organizaciones internacionales ofrecen el mayor elenco de normas estandarizadas existentes, las cuales pueden escogerse, y en su caso certificar. Por ello, es normal ver que las administraciones públicas españolas también las utilicen para normalizar sus servicios (tanto estatales, autonómicas, como locales, como luego se irá viendo).

Existen diferentes organizaciones que ofrecen sus servicios en la normalización, siendo en Europa los más importantes: la Organización Europea para la Calidad (EOQ), la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) y la Organización Internacional de Normalización (ISO).

Aun y así como se verá posteriormente, se han creado organismos nacionales paralelos a estas organizaciones, para dotar y facilitar, con base en estas normas previamente existentes, estándares propios que también certifican como indicador de calidad nacional, como podría ser el Método de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM), o el modelo de calidad CECAPOL⁴⁹⁷, establecido por la Asociación por la calidad de la Seguridad Local (ASCSL), exclusivamente ideado para policías locales (aunque en este trabajo no se estudiará este último).

Pero muchos de los estándares de evaluación que se pueden aplicar en las Administraciones en general, y en las policías en particular, no son conocidos por los responsables municipales de la seguridad pública.

⁴⁹⁷ Detallado por los miembros de la Asociación para la Calidad de la Seguridad Local (ACSL) en el artículo “El modelo de calidad para los servicios de policía local CECAPOL I”. Revista: Seguridad local. N.º 19, marzo-abril, pp. 48-60.

Ejemplo de ello nos lo aporta Cano de la Vega⁴⁹⁸ cuando explica en uno de sus artículos, que habiendo encuestado a más de 300 de estos responsables municipales, solo un 80% de ellos decían conocer algo o mucho los modelos EFQM e ISO, y solo un 30% conocían el método EVAM.

Por esto, se han de ver las tres normas de calidad de referencia (ISO, EFQM y EVAM).

⁴⁹⁸ Cano de la Vega, J.F (2007). “La necesidad de un sistema de calidad para los servicios de policía local”. Revista Seguridad local. n.º 17, diciembre. p. 14.

4.3.1 – Las normas ISO⁴⁹⁹

3.3.1.1 - ¿Por qué utilizar las normas ISO?

Se podría decir que el objeto de la Administración Pública es principalmente canalizar de forma adecuada las demandas sociales y satisfacerlas, por medio de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones⁵⁰⁰. Por esto, dentro de las muy variadas normas ISO que existen (más de 19.500), la administración suele usar (en general) las certificaciones relativas a la gestión de la calidad de sus servicios, siendo estas normas de verificación las relativas a la serie 9000.

Para la norma ISO 9000, **la calidad** es un acuerdo del producto o servicio con los requerimientos del cliente, más la forma de atender los requerimientos, más el cumplimiento del plazo convenido al mínimo coste. La clave de la calidad es conocer los requerimientos de los clientes, conocer los procesos internos, y tener una estructura/cultura preventiva de errores⁵⁰¹.

La norma ISO 9000 está compuesta por varias normas, de las cuales las principales son: ISO 9001 (la más completa, que abarca los temas de calidad desde el diseño hasta la posventa), 9002, 9003, que son las “normas certificables” y la 9004.2, referida específicamente a los servicios, y que se basa en una buena relación con el cliente, una comunicación eficaz y el cumplimiento de lo ofrecido y pactado⁵⁰².

Arnoletto⁵⁰³ cree muy difícil que una organización de la Administración Pública llegue a certificar la calidad de sus procesos según la ISO 9000.

En este sentido, existe una utilidad práctica de las normas ISO en el ámbito público, ya que la implantación de esta normativa voluntaria internacional es muy útil para los responsables a la hora de conducir un proceso de mejora continua de la calidad en ese ámbito, en particular en lo referente al ordenamiento que implica la redacción y la vigencia efectiva del Manual de Calidad y del Manual de Procedimientos que esta norma prescribe para guiar las acciones de la organización y la capacitación de los empleados.

⁴⁹⁹ *Internacional Standards Organization*, fundada en 1947, formada por 163 países miembros y con sede de su Secretaría Central en Ginebra, se encarga de desarrollar en el ámbito mundial las normas internacionales voluntarias, que abarcan casi todos los aspectos de la tecnología y los negocios.

⁵⁰⁰ Sánchez González, J.J (2002), *Gestión pública y governance. La nueva gestión pública en acción. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)*, p. 426.

⁵⁰¹ Arnoletto, E.J. (2010) *La gestión organizacional en los gobiernos locales*, Edición electrónica.

⁵⁰² Según Arnoletto, las características de los servicios están relacionadas con sus instalaciones, el número de empleados, la cantidad de materiales que emplean, los tiempos de proceso, de espera, de entrega: la seguridad e higiene de su medio ambiente, sus sistemas de cortesía y comunicación y de seguridad de funcionamiento. *Ibidem*, p. 238.

⁵⁰³ *Ibidem*, p. 238.

4.3.1.2 – Las normas ISO en la administración policial

Una de las metas que se han puesto muchas administraciones dentro de su política de calidad ha sido adquirir el sello de calidad ISO en cualquiera de sus vertientes⁵⁰⁴.

Ejemplos de estas certificaciones se pueden encontrar en muchos de los Departamentos o Instituciones de la administración central, locales o autonómicas.

Tales y variadas son ellas, como la que obtuvo el Centro de Gestión de Tráfico de Madrid de la Dirección General de Tráfico (DGT), que recibió la certificación de la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR) por su Sistema de Gestión de la Seguridad Vial, de conformidad con la norma ISO 39001 Sistemas de Gestión de la Seguridad Vial: requisitos y recomendaciones de buenas prácticas.

En el ámbito autonómico se pueden encontrar la certificación obtenida por el Cabildo de Tenerife, concretamente la relativa a la accesibilidad TIC de AENOR, según la Norma UNE 139803, Aplicaciones informáticas para personas con discapacidad. Requisitos de accesibilidad para contenidos en la web.

O en la administración local, la obtención en el año 2003 de la UNE-EN ISO 9001:2008 por el Proceso de Selección de la Diputación Foral de Bizkaia al garantizarse la objetividad, transparencia a la gestión y la existencia de procedimientos de trabajo documentados y debidamente controlados, y sistematizando la mejora partiendo de hechos y datos.

Pero centrándose en los casos que son objeto de este estudio, muchos Cuerpos policiales se han querido adentrar en las certificaciones internacionales del tipo ISO.

Mientras más grande es el Cuerpo policial, a más certificaciones puede aspirar por la gran variedad de funciones que realiza, como es el caso del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, que entre muchas de ellas, disponen conjuntamente de la certificación ISO 17025 relativa a los requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración, para datos de perfiles de ADN y Dactiloscópicos.

Paralelamente, también los Cuerpos autonómicos disponen de certificaciones de calidad, como la *Ertzaintza*, que entre otras dispone certificados bajo la norma ISO 9001:2008, todas las actividades de la Unidad de Desactivación de Explosivos (UDE), en concreto: de las actuaciones preventivas, las actuaciones con artefactos explosivos, el polvorín, y los rayos X.

Para el caso de las policías locales más humildes, en lo que respecta a número de agentes y funciones, únicamente suelen aspirar a obtener la certificación en la gestión de sus servicios, que en sí, es más que suficiente para demostrar que ejercen correctamente sus competencias, la seguridad pública.

⁵⁰⁴ En España las certificaciones suelen realizarse con sello propio y en virtud de las normas ISO, a través de AENOR, Asociación Española de Normalización y Certificación (entidad privada sin fines lucrativos creada en 1986), siendo el organismo legalmente responsable del desarrollo y difusión de las normas técnicas en España.

Si se analiza brevemente la implementación de este estándar de calidad internacional, se pueden encontrar muchos Cuerpos municipales de seguridad que aplican los estándares de calidad ISO.

Entre ellos se encuentra la policía municipal del Ayuntamiento de Valladolid, donde según la información facilitaba, fue pionera en obtener en el año 2000 la certificación de Calidad conforme a Normas UNE-EN-ISO 9002⁵⁰⁵. Esta norma de calidad se centraba⁵⁰⁶ en las normas de garantía de calidad para los procesos de producción, instalación y servicio.

Otro ejemplo de establecimiento de esta norma de calidad es el de la Policía Local de Paterna (Valencia), que establece el estándar UNE-EN-ISO 9001:2008 en dos ámbitos distintos de la gestión de la calidad, en las solicitudes de Queja Sugerencia, y en las encuestas de satisfacción⁵⁰⁷.

Con base en estos dos estándares, la Policía Local de Paterna estableció los compromisos en materia de calidad de los servicios y actuaciones, conforme a los requisitos de la Norma para: atender a todas las solicitudes de las partes interesadas de manera rápida y eficaz, ofrecer credibilidad y confianza a los ciudadanos con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación aplicable, ofrecer disponibilidad de recursos suficientes, tanto humanos como técnicos; para prestar los servicios satisfactoriamente, establecer una comunicación directa y cercana con los ciudadanos, establecer los medios necesarios para cumplir en todo momento con los requisitos legales y normativos que sean de aplicación a la actividad desarrollada, mejorar de forma continua la eficacia del sistema de gestión de la calidad, y garantizar a su personal el nivel de formación continua necesario para el desarrollo de las actividades.

El último ejemplo a comentar de los múltiples existentes, y como muestra de los diferentes elementos de la organización en los que se pueden establecer procesos de gestión, es el de la policía local de Tomares (Sevilla), que desde el año 2010 dispone el certificado de calidad UNE-EN ISO 9001:2008 por el alto nivel de la prestación de servicios que realiza a los vecinos, en lo referente a la seguridad ciudadana.

⁵⁰⁵ <<<http://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/cartas-servicios/policia-municipal>>> [consulta realizada el 02/11/2014].

⁵⁰⁶ Se establece la palabra **centraba**, porque la norma ISO 9002 es una parte obsoleta de la familia de normas ISO 9000, y fue retirada de la familia ISO 9000 en el 2000.

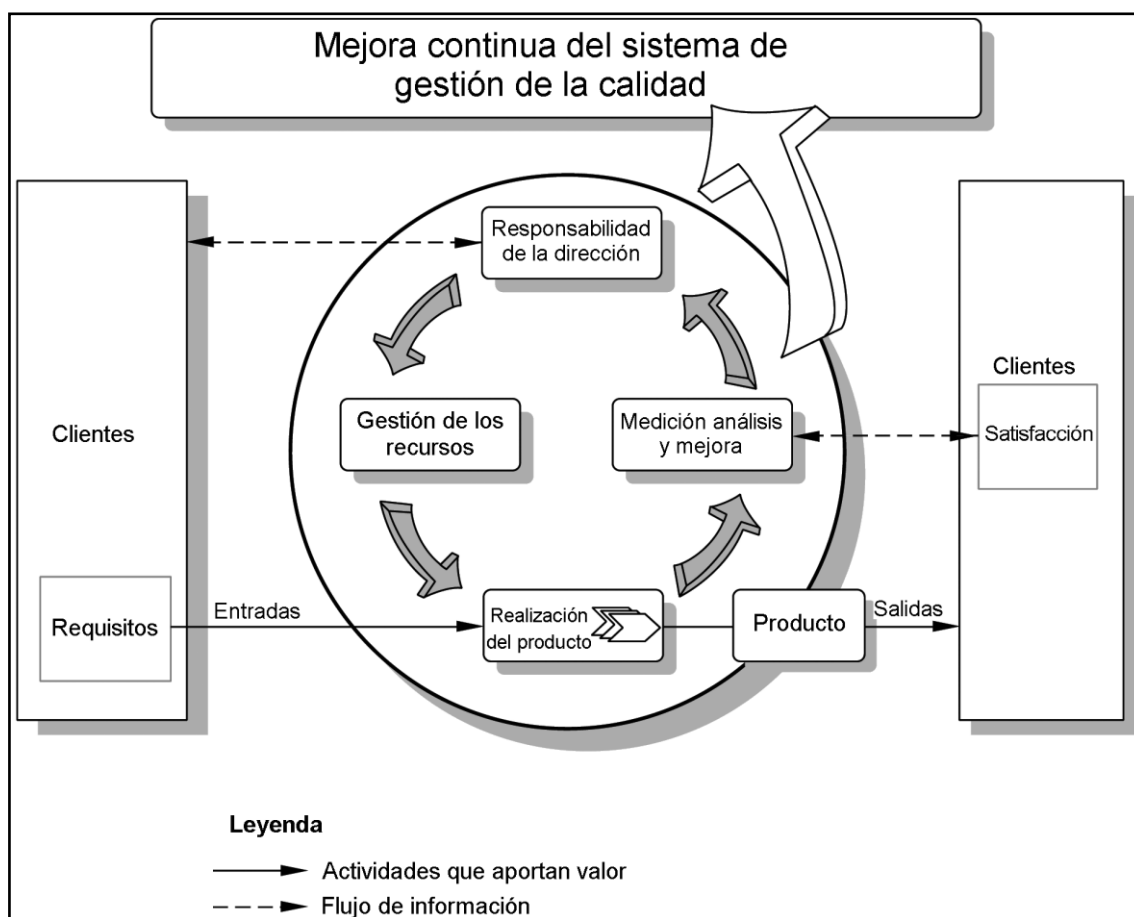
⁵⁰⁷ <<<http://www.policialocalpaterna.com/calidad.html>>> [consulta realizada el 02/11/2014].

4.3.1.3 - La aplicación de la norma ISO 9001:2008

Se han visto en los tres últimos ejemplos del apartado anterior, que las administraciones policiales de ámbito local han establecido normas ISO de la serie 9000, en aplicación de sus procesos de gestión de la calidad, y eso sencillamente porque es la más idónea para su utilización en lo referente a la calidad de los servicios policiales.

La norma ISO 9000 ha sido modificada y actualizada en diversas ocasiones para facilitar a sus usuarios un diseño más simple y flexible que el anterior. Actualmente la norma de referencia para la certificación de los procesos de calidad la ISO 9001:2008⁵⁰⁸, que especifica los requisitos para un sistema de gestión de calidad en una organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que satisfagan al cliente, así como los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

La norma ISO 9001:2008 utiliza para todos sus procesos, la metodología conocida como **Planificar-Hacer-Verificar-Actuar** (PHVA)⁵⁰⁹, aplicando el siguiente esquema:



Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos⁵¹⁰

Figura 4.1

⁵⁰⁸ La 4ª edición (ISO 9001:2008) anula y sustituye a la tercera edición (ISO 9001:2000), que fue modificada para clarificar puntos en el texto y aumentar la compatibilidad con la Norma ISO 14001:2004. Actualmente está en proceso de revisión, teniéndose prevista la publicación de la nueva norma 9001:2015 a finales de 2015.

⁵⁰⁹ En ciertos casos lo llamen analógicamente PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar)

⁵¹⁰ Figura extraída de la norma internacional **ISO 9001**, 4ª edición, 2008-11-15, p. VII del prólogo.

Planificar: Establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir resultados de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas de la organización.

Hacer: Implementar los procesos.

Verificar: Realizar el seguimiento y la medición de los procesos y los productos respecto a las políticas, los objetivos y los requisitos para el producto, e informar sobre los resultados.

Actuar: Tomar acciones para mejorar continuamente el desempeño de los procesos.

Además de la norma ISO 9001, las organizaciones pueden utilizar otras normas complementarias de la misma familia, como la ISO 9004 (que proporciona un enfoque más amplio sobre la gestión de la calidad que la Norma ISO 9001).

Trata las necesidades y las expectativas de todas las partes interesadas y su satisfacción, mediante la mejora sistemática y continua del desempeño de la organización. Sin embargo, no está prevista para su uso contractual, reglamentario o en certificación.

Además de los requisitos generales que debe de tener la organización para establecer, documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de la calidad, esta norma ISO 9001 se centra en:

- a) La **responsabilidad de la dirección** (compromiso y enfoque al cliente, política de la calidad, planificación, responsabilidad, autoridad y comunicación)
- b) La **gestión y provisión de los recursos** (infraestructura, recursos humanos y ambiente de trabajo)
- c) La **realización del producto**⁵¹¹ (planificación del producto, procesos relacionados con el cliente, y diseño y desarrollo, prestación y control de los equipos de seguimiento y de medición), y
- d) La **medición, análisis y mejora** (Seguimiento, control del producto no conforme, análisis de datos y mejora).

Para que cualquier organización (incluidas las policiales) pueda implementar correctamente la norma ISO 9001, se deben de respetar y aplicar todos los apartados indicados anteriormente, para lo cual se debe de hacer un estudio al por menor de ella, pero sin adentrarse demasiado en el contenido de la norma (ya que para ello también existen otros estudios más indicados), se puede dar un cierto énfasis a ciertos datos de ese documento, los cuales se deben de tener presentes, especialmente por una organización policial a la hora de querer implementarla.

Respecto a los requisitos de la documentación del sistema de gestión de la calidad, este **debe incluir**⁵¹²:

- a) Las declaraciones documentadas de una política de la calidad y de objetivos de la calidad.
- b) Un manual de la calidad.
- c) Los procedimientos documentados y los registros requeridos por esta Norma Internacional, y

⁵¹¹ Aunque la norma ISO 9001 hable de “producto”, según esta misma (apartado 3) puede entenderse como servicio, entendiéndose explícitamente que las administraciones pueden aplicarlas de igual forma.

⁵¹² De la norma internacional **ISO 9001**, 4ª edición, 2008-11-15, apartado 4.2.1, p. 3.

d) Los documentos, incluidos los registros que la organización determina que son necesarios para asegurarse de la eficaz planificación, operación y control de sus procesos.

En el plano de los recursos humanos, por estar muy vinculado con la último apartado de esta parte del trabajo (relativo a la importancia de la formación policial), nos recuerda la norma que: “el personal que realice trabajos que afecten a la conformidad con los requisitos del producto debe ser competente con base en la educación, formación, habilidades y experiencia apropiadas”.

Para ello, **la organización debe**⁵¹³:

- a)** Determinar la competencia necesaria para el personal que realiza trabajos que afectan a la conformidad con los requisitos del producto (del servicio)
- b)** Proporcionar formación o tomar otras acciones para lograr la competencia necesaria (cuando sea aplicable)
- c)** Evaluar la eficacia de las acciones tomadas
- d)** Asegurarse de que su personal es consciente de la pertinencia e importancia de sus actividades, y de cómo contribuyen al logro de los objetivos de la calidad, y
- e)** Mantener los registros apropiados de la educación, formación, habilidades y experiencia.

Por lo que respecta a **la infraestructura** (sin salir del plano de los recursos humanos), se deben determinar, proporcionar y mantener la infraestructura necesaria para lograr la conformidad con los requisitos del producto (del servicio), incluyéndose como infraestructura⁵¹⁴:

- a)** Edificios, espacio de trabajo y servicios asociados
- b)** Equipo para los procesos (tanto hardware como software), y
- c)** Servicios de apoyo (tales como transporte, comunicación o sistemas de información).

No se ha de olvidar que para la Policía, los elementos llamados clientes son todas las personas con las que intervienen, es decir, los administrados, ya sean víctimas de delitos, detenidos, indigentes, escolares, conductores o turistas, entre muchos otros posibles.

Para estas personas, también se han establecido en el apartado “relación del producto”, un apartado denominado “procesos relacionados con los clientes”, del que se debe resaltar la necesidad de que la Organización (la Jefatura) determine e implemente disposiciones eficaces para la comunicación con los clientes, relativas a⁵¹⁵:

- a)** La información sobre el producto
- b)** Las consultas, contratos o atención de pedidos, incluyendo las modificaciones, y
- c)** La retroalimentación del cliente, incluyendo sus quejas.

⁵¹³ *Ibidem*, apartado 6.2.2, p. 7.

⁵¹⁴ *Ibidem*, apartado 6.3, p. 7.

⁵¹⁵ *Ibidem*, apartado 7.2.3, p. 9.

Como último punto importante a comentar, es importante centrarse en la **medición, análisis y mejora**, ya que la administración debe planificar e implementar estos procesos para:

- a) Demostrar la conformidad con los requisitos del producto
- b) Asegurarse de la conformidad del sistema de gestión de la calidad, y
- c) Mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión de la calidad.

Sin abandonar este apartado, la norma nos indica que **la Organización** (la Jefatura) **debe** realizar el seguimiento de la información relativa a la percepción del cliente con respecto al cumplimiento de sus requisitos por parte de la organización.

En dicho seguimiento debe incluirse: la obtención de elementos de entrada de fuentes como las encuestas de satisfacción del cliente, los datos del cliente sobre la calidad del producto entregado, las encuestas de opinión del usuario, el análisis de la pérdida de negocios, las felicitaciones, las garantías utilizadas y los informes de los agentes.

Es de destacar la necesidad de realizar auditorías internas a intervalos planificados para determinar si el sistema de gestión de la calidad es conforme con las disposiciones planificadas de esta norma, así como si su implementación se mantiene de manera eficaz.

Cuando no se alcancen los resultados planificados, deben llevarse a cabo correcciones y acciones correctivas, según sea conveniente.

Lo positivo en la aplicación de esta norma por parte de las Administraciones -públicas, es que todos los requisitos que incorpora son genéricos y están destinados a ser aplicables a todas las organizaciones, independientemente del tipo, tamaño y producto suministrado, incluidas las administraciones públicas.

4.3.2 – Los procesos EFQM⁵¹⁶

4.3.2.1 - ¿Por qué utilizar las normas EFQM?

Desde que en 1992 la Fundación Europea para la Gestión de Calidad lanzó el Modelo Europeo de Gestión de Calidad (conocido internacionalmente desde 1999 como Modelo EFQM de Excelencia), ha ido evolucionando progresivamente desde su primera aparición, siendo actualmente un instrumento de autoevaluación y de gestión, que sirve tanto para conocer en qué posición se encuentra una organización, como para orientar su gestión de acuerdo con los principios de la gestión de calidad.

El Modelo EFQM de Excelencia es un **marco de trabajo no-prescriptivo** (no normativo), que reconoce que la excelencia de una organización se puede lograr de manera sostenida mediante distintos enfoques, resultando aplicables a organizaciones de todo tipo, del sector público o privado, independientemente de su sector o tamaño.

Este sistema de calidad diferencia claramente dos conceptos: el de **diagnóstico de la situación** y el de **mejora**, que aunque son diferentes, son necesariamente complementarios, ya que de la preocupación por la mejora surge la necesidad de analizar cuáles son los puntos fuertes y los puntos débiles de la organización (a través de su diagnóstico).

A partir de la información obtenida la Administración podría poner en marcha los Planes de mejora que crea oportunos, siendo éstos dirigidos a las áreas más críticas (departamentos, unidades o Grupos de trabajo, etc) cuyas deficiencias se hayan hecho patentes.

Dentro de las publicaciones que la EFQM ofrece para ayudar a las empresas o administraciones que están interesadas en informarse o implementar sus métodos, se encuentra el manual básico llamado **Introducción a la excelencia**, siendo una herramienta esencial descriptiva de los procesos posteriormente descritos⁵¹⁷.

En los fundamentos del Modelo se encuentra un **esquema lógico** que se denomina *REDER* (en inglés RADAR), y que está integrado por los cuatro elementos que conforman su nombre⁵¹⁸:

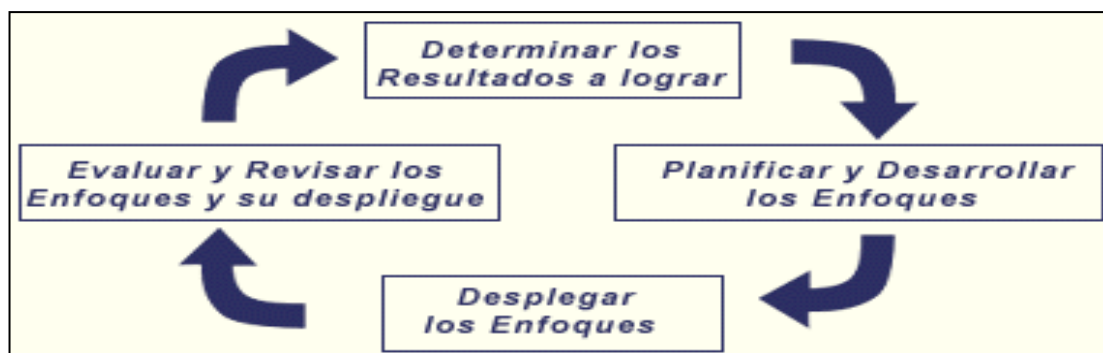
- 1) **Resultados.** Determinar los Resultados que quiere lograr como parte del proceso de elaboración de su política y estrategia.
- 2) **Enfoque.** Planificar y desarrollar una serie de Enfoques sólidamente fundamentados e integrados que la lleven a obtener los resultados requeridos.
- 3) **Despliegue.** Desplegar los enfoques de manera sistemática para asegurar una implantación completa.
- 4) **Evaluación y Revisión.** Evaluar y Revisar los enfoques utilizados basándose en el seguimiento y análisis de los resultados alcanzados en las actividades continuas de

⁵¹⁶ La European Foundation for Quality Management (EFQM®) es una organización sin ánimo de lucro formada por organizaciones o empresas miembros y creada en 1988 por catorce importantes empresas europeas. Su Misión es ser la fuerza que impulsa en Europa la excelencia sostenida.

⁵¹⁷ EFQM (1999). *1999-2003 EFQM. Introducción a la excelencia*.

⁵¹⁸ EFQM (2006) *“Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia*, Madrid, pp. 10-11.

aprendizaje. En función de todo ello, identificar, establecer prioridades, planificar e implantar las mejoras que sean necesarias.



Esquema Lógico REDER

Figura 4.2

El marco de trabajo de este modelo no-prescriptivo con base en el esquema lógico REDER se basa en nueve criterios, que se utilizan para evaluar el progreso de una organización hacia la Excelencia.

Estos criterios, a la vez están agrupados en dos categorías: los “**agentes facilitadores**” (denominados liderazgo, personas, políticas y estrategia, alianzas y recursos y procesos) y los “**resultados**” (en las personas, en los clientes, en la sociedad y los resultados clave).

A continuación puede verse el esquema descriptivo de los criterios (rectángulos) utilizados por la guía EFQM, que engloba en sus dos categorías (flechas superiores).

Las flechas inferiores subrayan la naturaleza dinámica del Modelo, dejando ver que, la innovación y el aprendizaje potencian la labor de los agentes facilitadores dando lugar a una mejora de los resultados.



Esquema descriptivo del modelo Europeo de Excelencia (EFQM)⁵¹⁹

Figura 4.3

⁵¹⁹ Figura extraída de la página web de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, <<<http://www.efqm.es>>>

Según este esquema, **el Modelo se fundamenta** en la premisa según el cual⁵²⁰:

“Los resultados excelentes en el rendimiento general de una Organización, en sus Clientes, Personas y en la Sociedad en la que actúa, se logran mediante un Liderazgo que dirija e impulse la Política y Estrategia, que se hará realidad a través de las Personas, las Alianzas y Recursos, y los Procesos.”

La diferencia entre la aplicación de otros sistemas de evaluación internacionales, (como puede ser la anteriormente descrita ISO), el modelo EFQM recomienda adoptar el proceso de Autoevaluación como estrategia para mejorar el rendimiento de una organización.

La Autoevaluación propuesta por el EFQM, se establece un examen global, sistemático y periódico de las actividades y resultados de una organización en base a su Modelo de Excelencia, permitiendo a la organización diferenciar claramente los puntos fuertes de la misma, dejando adivinar las áreas donde pueden introducirse mejoras⁵²¹.

Tras este proceso de evaluación se han de poner en marcha Planes de mejora cuyo progreso es objeto de seguimiento.

Las organizaciones han de llevar a cabo este ciclo de evaluación y elaboración de planes de acción de manera repetida al objeto de alcanzar una mejora verdadera y sostenida.

⁵²⁰ *Op. Cit.* “EFQM Introducción a la excelencia”, p. 5

⁵²¹ *Ibidem*, p. 9.

4.3.2.2 - Las normas EFQM en la administración policial

Los Niveles de Excelencia EFQM se crearon con el fin de ofrecer a las organizaciones un reconocimiento sólido y común a toda Europa. En atención a esto, las organizaciones pueden presentar su solicitud para el reconocimiento de los Niveles de Excelencia que consideren más adecuados a su grado de madurez.

Tras los procesos de Autoevaluación, las Administraciones Públicas, y más concretamente de las policiales, en su caso, pueden optar a **los Niveles EFQM de Excelencia**, que contemplan los diferentes sellos de calidad, diferenciados en dos tipos:

a) Premio Europeo a la Calidad. Es el Premio más prestigioso a la Excelencia y constituye el nivel superior dentro de los niveles EFQM de Excelencia. Está dirigido a aquellas organizaciones que han alcanzado estándares de calidad de prestigio internacional (con independencia de su tamaño y sector).

Dentro de este premio se diferencian en tres niveles independientes, tanto para grandes organizaciones, unidades operativas, o el sector público, como para pequeñas y medianas empresas (PYMES), ello para poder reconocer más fielmente el esfuerzo y el nivel de organizaciones muy distintas que abordan el proceso de obtención de esta marca en momentos distintos de maduración.

Estos niveles son: la **excelencia europea 300+** (o 3 estrellas), **400+** (o 4 estrellas), y **500+** (o 5 estrellas).

Se puede acceder a ellos, cuando el resultado de la Autoevaluación con respecto al Modelo EFQM de Excelencia es homologado con 300, 400 o 500 o más puntos respectivamente. La organización necesitará identificar su nivel de gestión y elaborar una Memoria descriptiva de las actividades de gestión y resultados conseguidos,

Aunque no todos los Cuerpos policiales pueden acceder u optar a la solicitud de esta certificación (ya que los estándares de calidad de prestigio internacional suelen ser métodos o protocolos que utilizan únicamente Cuerpos estatales), según el planteamiento y las diferentes categorías independientes que se disgrega este escalón, podrían optar (según el Plan de Calidad policial a evaluar), cualquier policía local que se esforzase en lograrlo.

Para ver la capacidad organizativa en la excelencia de los Planes de Calidad de diferentes policías locales, se verán a continuación tres ejemplos de superación en este escalón EFQM,

El primero es el referido al sello conseguido por la Dirección General de la Policía Municipal de Madrid, que desde diciembre 2006 viene certificando (por la empresa Bureau Veritas)⁵²² este Premio Europeo (en ese momento llamado “Calidad Europea”), renovado en diciembre de 2008 con la denominación EFQM **Excelencia Europea 400+** (Recognised for Excellence 4 Stars), y vuelto a conseguir de forma aumentada en enero

⁵²² Empresa que realiza ensayos, inspección y certificación de empresas, productos y procesos.
<<<http://www.bureauveritas.es>>>

de 2011, con la denominación *EFQM Excelencia Europea 500+* (Recognised for Excellence 5 Stars)⁵²³.

Otro ejemplo de calidad total, es el de la Policía Municipal de Pamplona, que ha concretado sus principios básicos de actuación en la declaración de su **Misión, visión y valores**, que definen su forma de prestar y entender este servicio público. Como consecuencia de este proceso, fue galardonada en el año 2010 con el **sello de excelencia 300+** por parte de la fundación Navarra para la Calidad⁵²⁴.

El tercero se remonta al año 2007, donde el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife publicitaba a la Unidad de Intervención de Policía local (UNIPOL), como la primera institución policial europea y española que certificado sus compromisos ante los ciudadanos⁵²⁵.

Este sello (certificado a través de ECA CERT) reconocía el cumplimiento de los requisitos del modelo de calidad total conforme al modelo europeo EFQM, habiendo obtenido en la autoevaluación una puntuación de 307 puntos, lo que sitúa a esta fuerza en el más alto nivel de gestión, tanto en normas internacionales de calidad, como en relación con la implantación del modelo EFQM.

b) Compromiso hacia la Excelencia (*committed to excellence*)⁵²⁶. Va destinado a aquellas organizaciones que inician su viaje hacia la Excelencia, ayudando a las organizaciones a comprender cuál es su nivel actual de rendimiento y establecer prioridades de mejora.

El proceso **tiene dos etapas**:

- 1) En la primera, los candidatos realizan una autoevaluación global de su organización siguiendo los 9 criterios del Modelo de Excelencia y obtienen así una visión general de su comportamiento respecto al marco de referencia que utilizan las organizaciones consideradas como modelo, obteniendo de esta forma la organización una relación de áreas de mejora relevantes.
- 2) En la segunda etapa, la organización debe demostrar que ha implantado y desplegado unas determinadas acciones de mejora.

En la práctica es mucho más sencillo optar a este sello, por ser únicamente un Compromiso, y no una certificación de resultados plausibles, concediéndose sin necesidad de obtener una puntuación tan alta.

Este certificado puede ser, como elemento determinante de calidad, los primeros pasos a realizar por parte de una policía local que quiere aplicar Compromisos diarios para que se vayan convirtiendo en resultados de calidad óptimos deseados.

⁵²³ <<<http://www.madrid.es/>>> [consulta realizada el 18/11/2014].

⁵²⁴ <<<http://policiamunicipal.pamplona.es/verPagina.aspx?IdPag=29&Idioma=1>>> [consulta realizada el 19/11/2014].

⁵²⁵ <<<http://www.santacruzdetenerife.es>>> [consulta realizada el 19/11/2014].

⁵²⁶ Este sello de compromiso hacia la excelencia se otorga cuando el resultado de la Autoevaluación (con respecto al Modelo EFQM de Excelencia) es homologado con 200 o más puntos.

4.3.2.3 – La certificación EFQM por la administración pública estatal

Para la administración pública estatal, la calidad total se basa en el modelo EFQM, pasándose a llamar aquí CAF (Common Assessment Framework)⁵²⁷. Este método está certificado por la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), siendo ésta la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios⁵²⁸.

El modelo CAF es también una herramienta de autoevaluación expresamente concebida para las organizaciones públicas, que incorpora las características principales del modelo EFQM, siendo un sistema desarrollado por las distintas Administraciones nacionales europeas.

Según el manual CAF 2013 “Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación”⁵²⁹, esta certificación se define como un catalizador para un proceso de mejora **completo dentro de la organización, con los cinco objetivos concretos siguientes:**

- 1) Introducir a la administración pública a la cultura de la Excelencia y los principios del GCT (Gestión de la Calidad Total).
- 2) Guiarla progresivamente hacia un auténtico ciclo PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar y Actuar).
- 3) Facilitar la Autoevaluación de una Administración Pública con el fin de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
- 4) Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad.
- 5) Facilitar el *Benchlearning* (aprendizaje tomando como referencia a los mejores) entre las organizaciones del sector público.

Según Martín Pérez, el modelo CAF tiene cuatro propósitos principales⁵³⁰:

- 1) Identificar las características comunes de las organizaciones del sector público.
- 2) Servir como herramienta para los administradores públicos que deseen mejorar el rendimiento de su organización.
- 3) Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad.
- 4) Facilitar el *Benchmarking*⁵³¹ entre las organizaciones del sector público.

⁵²⁷ En español, Marco Común de Evaluación.

⁵²⁸ Según Resolución de 18 de junio de 2009, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios por la que se aprueba el procedimiento de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones de las Administraciones Públicas.

⁵²⁹ Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas (2013). "El marco común de Evaluación. Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación, CAF 2013". 3ª Edición. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. p. 9.

⁵³⁰ Martín Pérez, S. (2013). “Excelencia operativa en la Administración Pública: Creando Valor Público. Guía para la implantación de la gestión basada en procesos en la Administración Pública”. INAP, ed.

⁵³¹ Proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente productos, servicios y/o procesos de trabajo en organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre un área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación.

Esquema comparativo entre el Ciclo de EFQM y el del CAF⁵³²

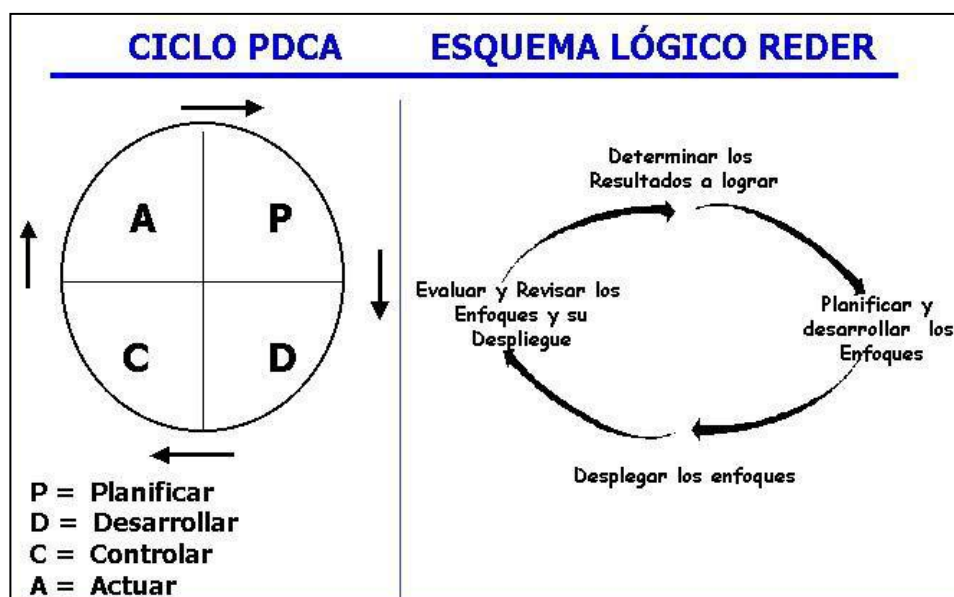


Figura 4.4

Para llegar a cualquiera de los sellos establecidos por el programa EFQM, el CAF o cualquier otro reconocido por la Administración, primero se deben realizar las llamadas **autoevaluaciones**.

Para ello, se puede utilizar, entre otras posibles, la antes mencionada, “Guía de autoevaluación para la Administración Pública, Modelo EFQM de Excelencia”, la cual orienta a cualquiera de las administraciones, policiales incluidas⁵³³.

El propósito de la autoevaluación⁵³⁴ es el análisis regular (por las propias organizaciones), de sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar los oportunos planes de mejora.

Los modos o enfoques de la autoevaluación pueden realizarse dependiendo del grado de madurez de la organización y de los resultados que se deseen obtener.

De entre los diferentes métodos de autoevaluación, únicamente se ha de centrar en dos: **el cuestionario** y **el formulario**, aunque también se podría encontrar: la matriz de mejora, la reunión de trabajo y la simulación de presentación al Premio.

⁵³² Esquema extraído de la “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia (2006). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, p. 10.

⁵³³ Dicho proyecto estatal de mejora de las administraciones públicas deriva del Real Decreto 951/2005, de 29 de Julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, así como de la Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueban directrices para el desarrollo de los programas del Marco general para la mejora de la calidad, donde en el apartado quinto de esta última norma se determina que, entre los modelos de gestión de calidad reconocidos, se encuentra el Modelo EFQM de Excelencia, indicando que las directrices para su aplicación se encuentran en esta edición de la Guía, aprobada conforme al apartado primero de dicha Resolución.

⁵³⁴ *Op. Cit.* “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia”, p. 4.

Todos estos modos son válidos, si bien la utilización de cada uno de ellos conlleva unas ventajas e inconvenientes asociados, que deben tenerse en cuenta a la hora de elegir el medio a utilizar⁵³⁵.

a) La autoevaluación mediante el cuestionario⁵³⁶

La utilización del cuestionario constituye la forma más sencilla de realizar la autoevaluación, donde a través de la respuesta a una serie de preguntas se puede efectuar un diagnóstico de la organización y saber cuál es su comportamiento con respecto a los criterios que componen el Modelo (sin descender a un examen pormenorizado de los subcriterios), recogiendo los aspectos más importantes que figuran en los mismos, obteniendo una imagen instantánea de la organización sin excesivos detalles.

Es el instrumento que menos recursos necesita, puede completarse con rapidez y es idóneo para reunir información sobre las percepciones, los aciertos, fallos y limitaciones de los empleados de una organización, y para ayudar a la organización a establecer las orientaciones y prioridades futuras. Permitirá comparar sus resultados con los de otras organizaciones que utilicen el mismo cuestionario, inducirá a la organización administrativa a controlar sus progresos de manera frecuente y orientará su funcionamiento hacia la mejora continua.

Una de las principales características del cuestionario es que todas sus preguntas contribuyen idénticamente a la evaluación global de la organización. Así pues, se podrá deducir fácilmente que aquellas secciones-criterios con mejor puntuación representan áreas fuertes de la organización, mientras que las de puntuaciones inferiores se corresponden con áreas de posible mejora, sobre las que definir y aplicar planes de acción.

Una vez identificadas las áreas sobre las que centrar los planes de mejora, es necesario establecer las prioridades adecuadas, ya que las capacidades de la organización son limitadas y probablemente no se puedan abordar todas las secciones de forma simultánea. Será imprescindible, por tanto, tener en cuenta el beneficio que se espera obtener de cada acción, su grado de alineamiento con los objetivos organizacionales, junto con otros factores de selección y valoración, como la cultura, las posibilidades de inversión, etc.

b) La autoevaluación mediante *formulario*⁵³⁷

Este método proporciona información más detallada sobre los aspectos positivos y negativos, que permitirá, además de la precisión del diagnóstico, acometer planes de mejora que respondan con mayor fidelidad a las necesidades de la organización.

⁵³⁵ Esta Guía se describen únicamente la autoevaluación mediante el cuestionario y mediante el formulario, por considerar que estas dos opciones son las más viables para las administraciones públicas.

⁵³⁶ *Op. Cit.* “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia”, pp. 31-32.

⁵³⁷ *Ibidem*, pp. 32-34.

Con el **formulario se analiza la organización subcriterio a subcriterio**, teniendo en cuenta los elementos a considerar que resulten pertinentes desde el punto de vista de la organización para cada uno de aquellos.

Por cada subcriterio tendrán que explicitarse los puntos fuertes y las áreas de mejora detectadas, porque el Modelo opera con hechos y datos, teniendo que dejar constancia de las evidencias o demostraciones que prueben los puntos fuertes consignados.

Cada subcriterio (de un total de 32), se incluye en un conjunto de formularios o documentos prediseñados, que se dividen en: **apartados** (para los puntos fuertes), **áreas de mejora, evidencias y puntuación**⁵³⁸. Una vez realizada esta operación en cada uno de los subcriterios, resulta sencilla la determinación de la puntuación global de la organización.

El objetivo principal de esta autoevaluación, no es alcanzar una puntuación numérica, sino identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización, suscitando el impulso necesario para mejorar su rendimiento.

En cualquier caso, la puntuación no debe plantearse en términos de éxito o fracaso, sino más bien como indicador de la posición que en un momento determinado ocupa la organización en su camino hacia la Excelencia⁵³⁹.

Pero se necesita que la organización realice las oportunas acciones correctoras. Por lo tanto, el final del proceso se alcanza cuando las áreas de mejora detectadas se traducen en proyectos de mejora, se implantan y se revisan controlando su progreso y su eficacia.

El Cuerpo policial que desee implantar dicho modelo ha de estar convencido de que su utilización será beneficiosa para todos sus grupos de interés y para ella misma, siendo preciso que sus responsables sean los que lideren todo el proceso e involucren al personal de la organización.

El proceso de evaluación (según la “Guía para la Autoevaluación”)⁵⁴⁰

A continuación, se detallan las etapas básicas que pueden seguirse, según esta guía, para la implantación del Modelo, las cuales deben ser moduladas por cada organización policial para cada caso concreto:

0. Fase previa. Para evitar una notoria pérdida de la eficacia en el logro de los objetivos perseguidos y para no desvirtuar los resultados de la autoevaluación, se tiene que sensibilizar al personal (previa formación en gestión de calidad), para hacerles comprender sobre la necesidad de conocer las opiniones y las percepciones de los usuarios de sus servicios, de las personas que integran la organización y de la sociedad en general.

⁵³⁸ De este modo se adquiere un conocimiento más detallado y fundamentado de la organización, apoyado en los hechos y datos mostrados por las evidencias, lo que asegura que el ulterior proceso de puntuación se desarrollará con la mayor precisión.

⁵³⁹ Para puntuar los formularios hay que utilizar las matrices de puntuación REDER, que figuran en la obra Modelo EFQM de Excelencia adaptado a la Administración Pública. Manual de Autoevaluación, para la evaluación de los subcriterios del grupo de Agentes Facilitadores o de Resultados.

⁵⁴⁰ *Op. Cit.* “Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia”, pp. 36-42.

1. Compromiso y liderazgo de los responsables de cada organización. Creando implicación visible de los directivos de la organización y un liderazgo efectivo para la autoevaluación y la mejora continua.

2. Facilitación. Eligiendo y creando el equipo directivo a un equipo facilitador del proceso, de entre los miembros de la propia organización⁵⁴¹.

3. Constitución del Grupo/s de Evaluación. Con las personas designadas al efecto por el equipo facilitador, al que se han de incorporar directivos de la organización, los cuales serán quienes reciban la formación específica y efectúen la autoevaluación inicial.

4. Información y Formación en el Modelo. Paso previo a la formación específica del grupo que ha de realizar la autoevaluación. En este punto se formará o informará (por licenciarios de formación autorizados por el Club Excelencia en Gestión), a todo el personal para que comprenda las bases de la gestión de calidad y, en concreto, la finalidad y utilidades del Modelo EFQM de Excelencia⁵⁴².

5. Realización de una autoevaluación⁵⁴³. Cuando se trate de la primera Autoevaluación se recomienda realizarla mediante el empleo del cuestionario, ya que supone una aproximación más sencilla y completa para abarcar todos los criterios del Modelo.

Partiendo de la información obtenida, es preciso elaborar una relación de puntos fuertes y de áreas de mejora, en coherencia con los resultados de puntuación que se vayan obteniendo, así como una relación de las evidencias en las que se ha apoyado la autoevaluación. La organización remitirá una copia de este informe de Autoevaluación a la Inspección General de Servicios correspondiente (o al órgano equivalente), para que esta unidad homologue los resultados de la Autoevaluación.

6. Determinación de las áreas de mejora prioritarias. De las áreas de mejora surgidas, es aconsejable que el equipo facilitador defina los criterios para determinar las áreas de mejora críticas⁵⁴⁴, así como aquellas otras que, sin tener un carácter relevante, permitan la obtención de rápidos resultados con esfuerzo mínimo (ya que estas últimas producen automáticamente pequeños logros que hacen ver de modo fácil las ventajas del ejercicio de autoevaluación). Estas rápidas mejoras motivarán al personal de la organización para continuar con las mejoras de mayor calado⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ El equipo facilitador, bajo el nombre de Comité de Calidad o similar, puede estar asistido por órganos especializados del Ministerio u organización matriz de la que dependa (por ejemplo, Inspección General de Servicios).

⁵⁴² La formación se ha de completar con un entrenamiento práctico en la realización de ejercicios de autoevaluación, y hasta que no se haya adquirido cierta soltura en estos hábitos, no es conveniente pasar a etapas sucesivas.

⁵⁴³ Aun no existir una metodología única que permita establecer las áreas relevantes vinculadas a dicho proceso, se propone el diagrama de flujo y las notas que aparecen en el cuadro posterior, como esquema lógico para incorporar la autoevaluación y la definición de los planes de mejora al proceso de planificación de una organización.

⁵⁴⁴ Aquellas que resultan cruciales para la organización y sobre las que se pueden acometer los planes de mejora que produzcan un cambio positivo y esperado y que se dirigirán a la corrección de los elementos negativos más relevantes

⁵⁴⁵ Para este procedimiento se recomienda construir una matriz, en uno de cuyos ejes figuren los criterios de selección, y en el otro, las diferentes áreas de mejora identificadas.

7. Constitución de los equipos y elaboración de los planes de mejora. El equipo facilitador (previa aprobación del equipo directivo de la organización), designará cuantos Equipos de Mejora sean necesarios para diseñar los correspondientes proyectos o planes de mejora, estableciendo: los objetivos a conseguir, las actividades a desarrollar, el calendario de realización, las personas responsables, los recursos que han de ser movilizados y los procedimientos de seguimiento o evaluación.

8. Ejecución y seguimiento interno de los planes de mejora aprobados. Todos los proyectos deben estar sometidos durante su desarrollo a un control interno de progreso, que se efectuará mediante la verificación de la ejecución de actividades, plazos, indicadores de resultados, etc.

9. Seguimiento externo de la autoevaluación. La Inspección General de Servicios (estatal) realizará un examen agregado de ámbito ministerial de la implantación del programa de evaluación de la calidad, con el objeto de identificar mejores prácticas y promover la transferencia de lecciones y métodos aprendidos, dando así mismo el asesoramiento información correspondiente acerca del desarrollo de los citados Proyectos de Mejora.

10. Comprobación de resultados obtenidos y realización de una nueva autoevaluación. Tras el control de progreso se hará una revisión global de todo el proceso.

En función de los resultados obtenidos frente a los objetivos de mejora planificados, debe decidirse si es necesario reconsiderar el plan desarrollado, debiéndose realizar a posteriormente una nueva autoevaluación (puede ser al cabo de un año o dos, según proceda), buscando un mayor rigor en su desarrollo para comprobar si se han subsanado las deficiencias (áreas de mejora) detectadas anteriormente.

11. Renovación de todo el proceso global de gestión. La información extraída de las Autoevaluaciones debe conectarse con los datos procedentes de otras fuentes (por ejemplo de los compromisos de la Carta de Servicios) a fin de posibilitar la elaboración de un plan estratégico que defina las políticas, estrategias, procesos, objetivos y planes operativos de toda la organización.

12. Certificación de la autoevaluación⁵⁴⁶. Una vez realizada la Autoevaluación, las organizaciones autoevaluadas pueden solicitar de forma voluntaria (al Ministerio de Administraciones Públicas) la certificación del nivel de Excelencia alcanzado, junto con la concesión de un Sello de calidad⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) (2009). "Guía para el reconocimiento del Nivel de Excelencia". Madrid: Ministerio de la Presidencia, pp. 12-17.

⁵⁴⁷ Conforme al **artículo 23 del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio**, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

4.3.3 - El modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM)⁵⁴⁸

4.3.3.1 – La herramienta estatal para la Certificación

La Administración General del Estado inició su andadura legislativa en el mundo de la calidad de los servicios públicos con la aprobación del Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado⁵⁴⁹.

Podría decirse que un Plan de Calidad sin valorar, mejorar y certificar, es como un vehículo sin elementos de seguridad pasiva y activa, ya que si se tiene un documento o un planteamiento sin asegurarse que vaya a llegar a buen término, es como conducir un vehículo que al circular, no pueda parar o evitar un obstáculo, o incluso moderar las consecuencias en caso de impacto.

En base a la necesidad de mejorar y detallar la normativa en la materia, se aprobó el anteriormente mencionado Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el “Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado”⁵⁵⁰, siendo su objeto establecer el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, regulando los aspectos básicos de los programas recogidos en él⁵⁵¹.

Toda la normativa mencionada en relación a los modelos de evaluación EVAM, tiene por objeto la regulación, estandarización y certificación de los métodos de calidad de la Administración General del Estado, pero también es de aplicación a otras administraciones (ya sean de ámbito autonómico o local, o sus departamentos), si se creen necesitadas del apoyo institucional para poder, no solo establecer programas o métodos de calidad, sino también de certificar sus esfuerzos en ese ámbito para con la ciudadanía.

Por ello, dichas administraciones (y concretamente las locales para lo necesario en este estudio), han aprovechado los instrumentos recogidos en las normativas anteriormente explicadas para, aprovechando la regulación existente, coordinarse en la búsqueda de la calidad de sus administraciones o departamentos.

Dicha coordinación se contempla de forma piramidal en la muy extensa normativa que regula a las Administraciones Públicas, partiendo desde la Constitución, hasta cualquiera de las normativas sectoriales que contempla la actuación conjunta de las administraciones existentes o sus entes, como por ejemplo la Constitución Española de 1978, donde según su artículo 103.1 se establece que:

⁵⁴⁸ Desarrollado sobre la base de las experiencias acumuladas en procesos de autoevaluación y Modelos de referencia aplicados en la Administración Pública (EFQM, CAF, ISO, etc.).

⁵⁴⁹ A raíz de esta norma se vio necesario, no solo realizar compromisos internos de funcionamiento, sino que también desplegar los correspondientes Planes de Calidad.

⁵⁵⁰ Las directrices y las guías para el desarrollo de este Marco General se determinaron en el Real Decreto surgido también referida, Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública (actualmente denominada Dirección General de la función pública).

⁵⁵¹ Modificado por la disposición adicional segunda del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, en el sentido de atribuir a la Agencia Estatal de Evaluación, entre otras y dentro del programa de evaluación de las organizaciones, las competencias relativas a la determinación de los modelos de gestión de calidad reconocidos, así como el diseño, desarrollo y promoción de la utilización del modelo EVAM.

“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.”

También los **apartados 4 y 5 del artículo cuarto de la Ley 30/1992**, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo a los principios de las relaciones entre las Administraciones públicas, establece que:

4. La Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones [...].

Así mismo, **el artículo 9** esta misma norma, que habla de las relaciones con la Administración Local, marca que:

“Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.”

Por último, y teniendo en cuenta al artículo 9 de la Ley 30/1992, se recoge un mandato en la **Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, donde su artículo 10 dice:**

1. La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

Es por ello, que la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL)⁵⁵² despliega el Programa de Reconocimiento a la Excelencia a través de dos subprogramas: el **Reconocimiento a la Excelencia**, y los **Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública**,

⁵⁵² Agencia de Evaluación y Calidad, regulada en la **Ley 28/2006, de 18 de julio**, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

incluyendo su alcance, tanto a la Administración General del Estado (AGE) como a los niveles autonómico y local de las Administraciones Públicas españolas⁵⁵³.

Como ejemplo, lo han hecho anteriormente otros entes locales, tal como Centro de Atención Integral a las Drogodependencias (CAID) del Ayuntamiento de Getafe en el año 2013 con un **nivel +500 EFQM**.

También la candidatura con accésit al **premio a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública 2012**, del Ayuntamiento de Catarroja (Valencia).

Así mismo, la candidatura con accésit en el **Premio a las Buenas Prácticas de Gestión Interna** del ayuntamiento de Sant Boi (Barcelona) en el año 2010.

Al igual que los anteriormente mencionados, y de forma análoga, las Administraciones locales de Policía también pueden ser candidatos a cualquiera de estos reconocimientos estatales, los cuales son más que recomendables para poder demostrar a la ciudadanía la implicación policial en la adquisición y complementación de cualquiera de los compromisos de calidad explicados en esta parte del trabajo.

⁵⁵³ A estos efectos, las Administraciones locales que están interesadas en solicitar los servicios de control y certificaciones que posteriormente se van a explicar, únicamente han de presentarse ante la AEVAL, adscrito actualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas y solicitar este servicio de asesoramiento y certificación.

4.3.3.2 – Su aplicación en las administraciones policiales

Antes de entrar a explicar la posible aplicación práctica del método EVAM dentro de los Departamentos policiales de la Administración local, es necesario hacer una pequeña referencia al AEVAL como el organismo público estatal encargado de la promoción y realización de las evaluaciones y del análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

AEVAL publicó en el año 2009 la segunda edición de la “Guía de evaluación modelo EVAM, Modelo de evaluación, aprendizaje y mejora”⁵⁵⁴ (como mandato del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio). Esta guía establece dos niveles de evaluación: la **autoevaluación**, para el análisis regular, por las propias organizaciones, de sus procesos y resultados de gestión para identificar sus puntos fuertes y áreas de mejora y poder determinar los oportunos planes de mejora; y la **evaluación externa**, que conlleva la validación de las autoevaluaciones realizadas o la realización de evaluaciones conforme a un modelo de evaluación de aprendizaje e innovación, a modo de autoevaluaciones asistidas.

Tal y como marca la guía, el modelo EVAM permite⁵⁵⁵:

“realizar un diagnóstico de las organizaciones con una metodología propia, así como asociar actuaciones concretas para favorecer la mejora continua y valorar la madurez organizativa orientando, de esta manera, la planificación de las líneas de actuación futuras, planteando, un avance de la mejora gradual de las organizaciones a través de la aplicación de criterios de calidad [...]”

Esto es lo que es lo que realmente quiere destacarse importante en las administraciones policiales interesadas en llegar a un nivel de calidad destacable.

Este modelo de evaluación se basa en el ciclo previamente existente llamado PDCA (Planificar, Desarrollar, Controlar, Actuar)⁵⁵⁶, que asigna un valor a las evidencias aportadas y su grado de adecuación a la cuestión concreta que se está evaluando, utilizando para su valoración el esquema lógico EVAMED⁵⁵⁷, que permiten transformar el análisis cualitativo en cuantitativo al asignar una puntuación, en una escala de 0 a 100 (dividida en tramos de 10 en 10 para cada cuestión).

La puntuación de cada eje vendrá determinada por la media de las valoraciones de sus cuestiones correspondientes, para finalmente obtener la puntuación global de la organización, y determinar cuantitativa y cualitativamente el nivel de madurez alcanzado por la organización, todo ello para identificar los puntos fuertes y las áreas de mejora de la organización, impulsando la mejora continua de su rendimiento.

⁵⁵⁴ Ministerio de la Presidencia (2009). *Guía de evaluación modelo EVAM. Modelo de evaluación, aprendizaje y mejor*. Madrid, 2ª edición. Ed: Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y La calidad de los servicios.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁵⁶ En Inglés: *Plan, Do, Check y Action*, que deriva del también llamado PHVC (Planear, Hacer, Verificar, Corregir).

⁵⁵⁷ Escala que propone unas cuestiones (qué/por qué/ cómo/ dónde, etc.).

Esquema de valoración de los diferentes ejes, según el planteamiento del método lógico EVAMED⁵⁵⁸.

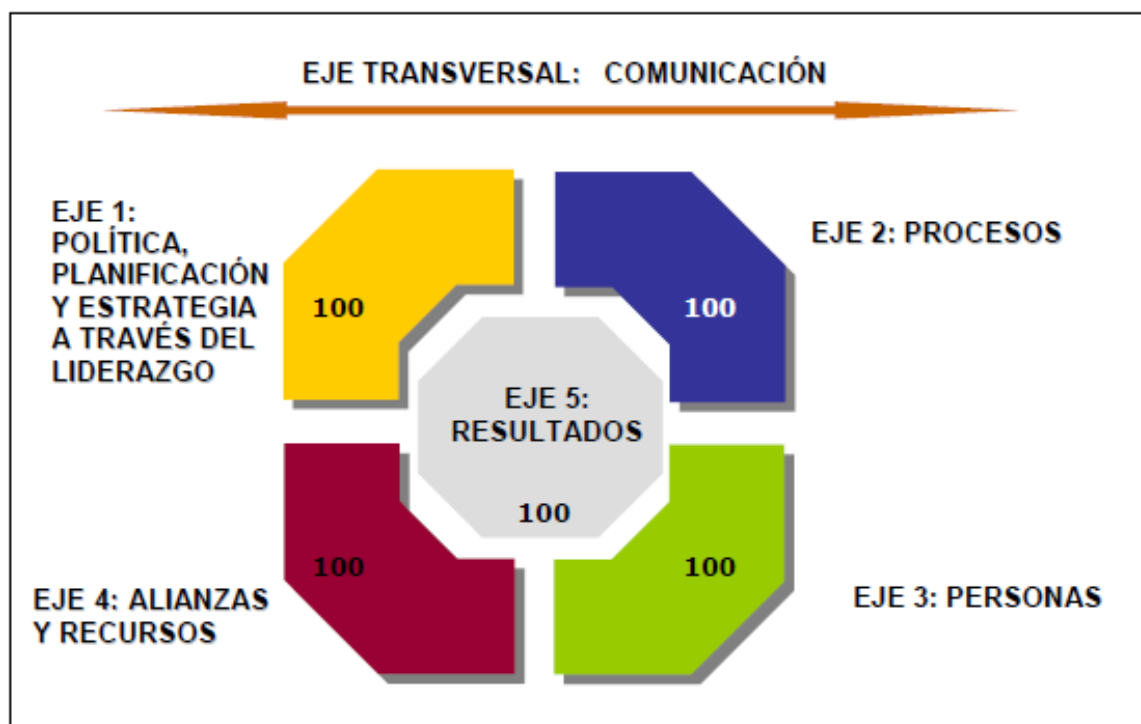


Figura 4.5

Cabe destacar, que la Agencia de Evaluación y Calidad, para facilitar a las unidades evaluadas la interpretación de las recomendaciones y el despliegue del Modelo de Evaluación, ha elaborado dos tipos de documentos de actuación: un **Documento Marco**, que recoge el orden lógico de los pasos que debiera seguir una organización, que se inicia en la utilización de la evaluación como estrategia de mejora, y unos **Manuales**, breves y prácticos que guiarán a la organización en el desarrollo de las recomendaciones de cada eje determinando las actividades en función de las áreas de mejora manifestadas en la evaluación.

Una vez realizada la evaluación de las organizaciones conforme al Modelo EVAM, y como culminación de la misma, las organizaciones policiales que se hayan adentrado en esta etapa evaluadora, pueden solicitar de forma voluntaria a la Agencia Estatal de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (AEVAL) la certificación del nivel de excelencia alcanzado y la concesión del Sello correspondiente.

⁵⁵⁸ *Op. cit.*, “Guía de evaluación modelo EVAM. Modelo de evaluación, aprendizaje y mejor”, p. 12.

El proceso de evaluación planteado en esta guía se rige a través del siguiente esquema de evaluación EVAM⁵⁵⁹:

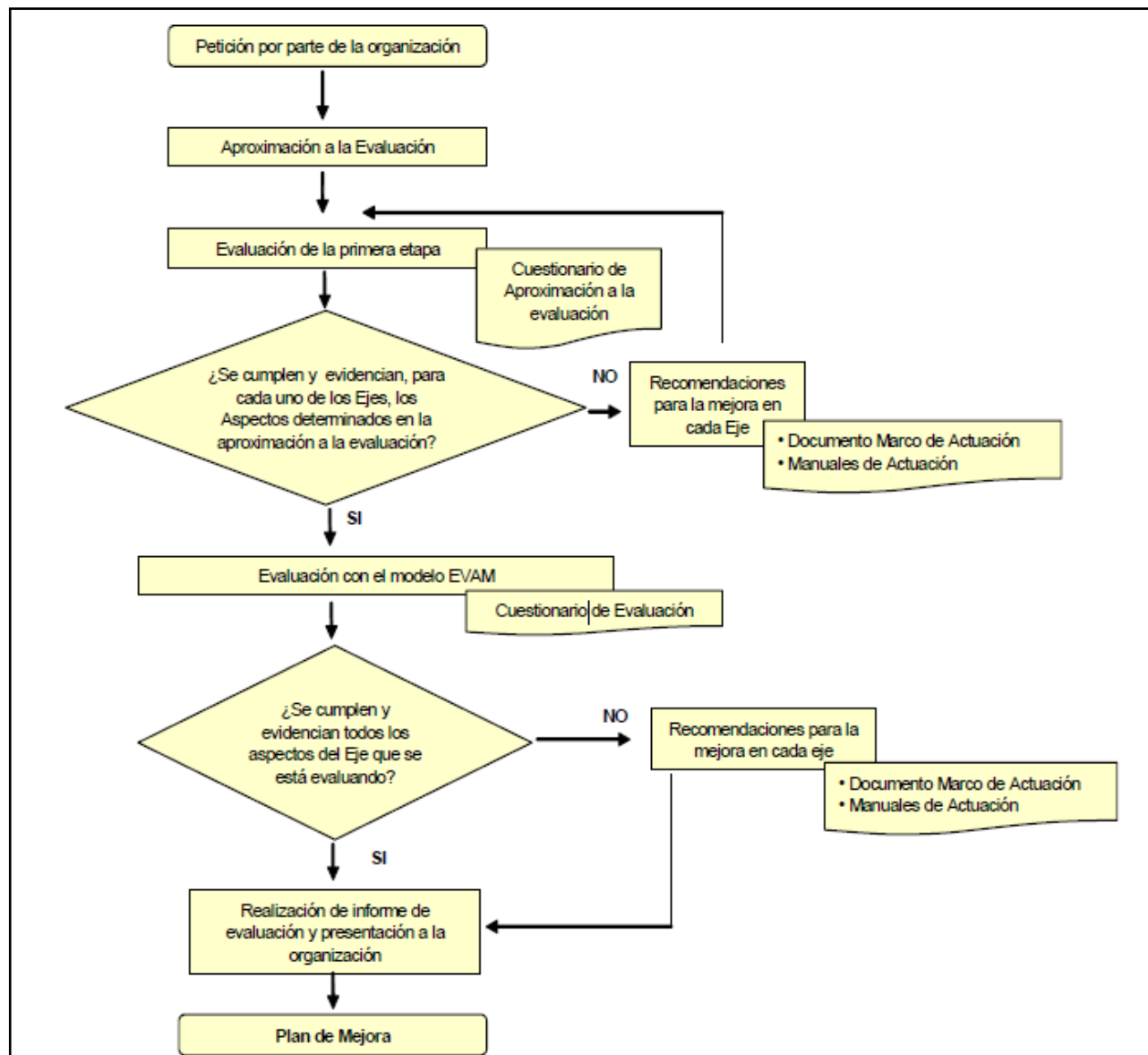


Figura 4.6

⁵⁵⁹ *Ibidem*, p. 22.

4.4 – Una formación de calidad

La formación es básica para todo trabajador que quiera, o se le exija llegar a su máximo rendimiento, y en consecuencia dar la mayor calidad en el desarrollo de sus funciones. Desde un camarero o un operario de la limpieza, donde sus servicios se realizan cara al público, hasta la de un soldador o un operador de sala en una industria química, donde sus resultados son únicamente visibles en el seno de su empresa.

Al igual que ellos, pero desde una vertiente estrictamente pública, se encuentra al personal funcionario, y dentro de estos, a los agentes policiales, los cuales se deben por y para el ciudadano, aunque ciertos de sus cometidos se realicen estrictamente de forma interna, ya que siempre sus resultados serán en pro del beneficio público.

De esta forma, para ser lo más profesional posible, y teniendo en cuenta que un policía es un técnico en materia de seguridad pública, éste debe estar en todo momento formado y preparado para ejercer sus funciones. Así, la mejor manera de estar al día es realizar una correcta formación inicial, pero sobretodo como se verá (por ser el *quiz* de la cuestión de este apartado), el estar perfectamente actualizado y reciclado en cualquier ámbito policial que realice.

Eduardo Jorge Arnoletto⁵⁶⁰, reproduce un concepto importante relacionado con la calidad total, el de la empresa basada en los conocimientos de “la organización aprende”⁵⁶¹.

Ante el concepto de “la empresa que aprende”, se puede ver que es una nueva frontera en lo relativo a las propuestas de gestión, e implica un cambio de mentalidad, de actitud y de percepción: una evolución que va desde la organización basada en el control y el mando hacia la organización basada en la información.

El aprendizaje es la mejor vía para adaptarse a lo desconocido, y el mejor camino hacia el desarrollo, pero la creación de verdaderos conocimientos requiere una integración entre el saber y la acción, de manera que las ideas se apliquen, y las capacidades se potencien.

Según Arnoletto⁵⁶², no puede evolucionarse hacia una empresa que aprende sin aumentar los conocimientos individuales, que pueden surgir en cualquier sector o nivel de la organización. Hay que identificar y eliminar las trabas que dificultan el aprendizaje: hay que remover las barreras, muchas veces instaladas por los mismos directivos. El aprendizaje implica cambios, que no siempre resultan cómodos, y estos cambios, se desarrollan (en un tanto por ciento muy importante), con la formación de sus miembros.

En resumen, según continúa este autor, **hay que aprender a distinguir entre** “el entrenamiento” (que refuerza el statu quo) y “el aprendizaje”, que produce cambios y plantea nuevas oportunidades de aprender, y dentro de este último, **hay que diferenciar entre** “el aprendizaje adaptativo” (que permite afrontar una situación) y el “aprendizaje generativo” (que es expresión de creatividad).

⁵⁶⁰ *Op Cit.* Arnoletto, E.J (2010) “La gestión organizacional en los gobiernos locales”, pp. 173y sig.

⁵⁶¹ T. Clarke y E. Monkhouse: Replantarse la empresa, Barcelona, 1994

⁵⁶² *Op. cit.* “La gestión organizacional en los gobiernos locales, p. 240.

Según esto último hay que saber, que una cosa es el “aprendizaje aditivo” (que perfecciona los antiguos hábitos) y el “aprendizaje reconstructivo” (que desarrolla nuevos hábitos).

En definitiva, se trata de articular el aprendizaje individual con el aprendizaje en equipo, en una espiral de conocimientos, de la que todos pueden participar, orientados por líderes con capacidad de autocrítica, para crear una vía hacia el desarrollo de esa visión a largo plazo y esa cultura de los conocimientos que es fundamental para una profunda gestión de Calidad Total.

Es preciso concebir la formación, como nos apunta el “Libro blanco de las administraciones”, como el factor estratégico para la mejora de la Administración⁵⁶³.

Para el poder Ejecutivo Central, tal y como se refleja en este manual, la implementación de la estrategia formativa requiere incidir en cinco ítems vitales⁵⁶⁴:

- a) **Renovar la concepción de la formación**
- b) **Acercar la formación a sus destinatarios**
- c) **Mejorar y evolucionar la formación continua de las Administraciones Públicas**
- d) Convertir los centros formativos en instituciones de alto nivel de cualificación, y
- e) Evaluar las acciones formativas.

De estos cinco puntos, se tratarán los apartados a), b) y c), ya que el punto d) es exclusivamente competencia de la administración encargada de formar, estatal o autonómicamente a las diferentes policías existentes.

Sin necesidad de entrar en un apartado diferenciado, para comentar el punto e), se puede apuntar que para conseguir una mayor calidad en las acciones formativas policiales, la evaluación de la formación ha de buscar principalmente: cómo indagar sobre la reacción de los participantes frente a la formación, cómo valorar la pertinencia de los contenidos, el desempeño de los docentes, la organización, la metodología utilizada, y el cumplimiento de los objetivos.

Para evaluar correctamente a los alumnos, no solo se han de utilizar los sabidos cuestionarios de evaluación y satisfacción que responden los participantes al finalizar la acción formativa, sino que también pueden implementarse otras técnicas: como los grupos de trabajo, o las entrevistas voluntarias, para con este fin, obteniendo de una forma bastante exacta, las carencias, las exigencias, las preferencias o incluso las modificaciones propuestas por los partícipes.

Ahora se han de desglosar las tres primeras ideas -puntos a) b) y c)-, para vislumbrar ampliamente lo que se podría considerar, una formación policial de calidad.

⁵⁶³ *Op cit*, “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos “una nueva administración al servicio de los ciudadanos”, p. 53.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, pp. 111-118.

4.4.1 – La renovación del concepto de la formación

El concepto de **formación básica en el ámbito policial**, siempre se vincula a la formación recibida en las academias policiales, englobándose en ella una parte en la aplicación de los futuros agentes de policía, de ámbito teórico. Pero finalizada esta formación teórica, se realiza otra segunda fase de formación de carácter práctica (en sede policial), fuera del ámbito de las academias policiales, que aunque no está catalogado como formación básica, es complementaria a ésta.

Las bases que recogen los requisitos establecidos para las oposiciones del funcionario de carrera policial suelen incluir, como requisito *sine qua non*, el superar el curso básico establecido en cada comunidad autónoma.

Posteriormente, las mismas bases indican que se deberá de superar un periodo en prácticas, donde realmente en esa fase se realizarán tareas propias del Cuerpo policial en el que se opositó para verificar si los conocimientos adquiridos previamente son aplicados de forma efectiva en las actuaciones reales que se vayan dando.

Si las calificaciones de las prácticas son satisfactorias, se entenderá que la oposición estará aprobada, y por ende, se convertirá después de un trámite de publicación oficial y toma de cargo, en funcionario policial de carrera.

Pero existe un problema previo a comentar, ya que entre el periodo curricular en el centro de formación autonómico y la toma del cargo de funcionario, se realizan las llamadas prácticas policiales, que si bien en Cataluña son controladas por la propia policía local, marcando además cada ayuntamiento el periodo de práctica que más crea oportuno, que puede ir normalmente entre los seis meses hasta los dos años, según el caso. El problema se da aquí porque la administración que ha formado hasta ese momento al alumno, ya no puede verificar si los conocimientos han sido correctos, dejando en manos de su Cuerpo de destino, la valoración de si ese periodo de prácticas conculca con el aprobado.

Germán Repetto, Jefe del Servicio de Estudios de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, explicaba en uno de sus artículos⁵⁶⁵, que como complemento e integración de los contenidos curriculares, en la fase de formación en los centros de trabajo (las policías locales) se temporalizan 400 horas lectivas, a desarrollar entre julio y septiembre, siendo esta una fase de validación de las competencias profesionales del alumno.

En este caso, no se sabe si esa validación se hace por el centro de formación autonómico o por el Cuerpo de destino, ni tampoco se va a entrar a valorar si las 400 horas lectivas de prácticas son suficientes o no, pero esto nos ha de servir para ver que según la Comunidad Autónoma de la que se trate, la formación práctica es totalmente diferente.

No obstante, una vez llegados hasta a este punto, a no ser que el Cuerpo policial no contemple unos periodos posteriores de formación obligatorios (normalmente establecidos por los convenios firmados entre la administración y los sindicatos), tendrá que ser el agente en cuestión el que tendrá que formarse en sede policial. Esto conlleva

⁵⁶⁵ Repetto Jiménez, G. (1997). “¿Hacia dónde se dirige la formación de la Policía Local?”. Almotacén, revista de seguridad pública de Andalucía. nº. 72, octubre, p. 7.

que en múltiples ocasiones los agentes que ya han consolidado su plaza como funcionario no estén interesados en continuar reciclándose, sin poder hacer la administración nada para evitarlo.

Este problema genera a la práctica que el miembro policial que decide no seguir formándose, se convierta dentro de la organización policial, en una persona con dificultades para realizar nuevas o específicas funciones policiales que se les quiera encomendar. Esta parte formativa de carácter voluntaria, que podría llamarse “de reciclaje”, se tratará posteriormente.

Ahora el trabajo se centrará en intentar renovar el concepto de formación, en una concepción diferente para después de la formación básica reglada, las cuales se expondrán en base a dos propuestas.

Dicha formación se cree necesaria (aunque no sea una parte lectiva, sino de trabajo efectivo), por englobarse en una etapa crítica de formación del agente, que necesita para poder madurar los conocimientos adquiridos en el centro formativo oficial.

Al decir que uno de los retos establecidos para la correcta implementación de la estrategia formativa es incidir en la renovación de la concepción de la formación, nos referimos, entre otras posibles alternativas, a mejorar y reorientar las prácticas policiales como forma de asegurar una más efectiva formación policial, asegurándonos en arraigar los conocimientos que se van adquiriendo y comprobar su efectividad.

Mejorar y reorientar los actuales periodos de prácticas, es una necesidad para con el fin de, como establece el “Libro blanco”, se convertirá la prestación de servicios policiales en una formación viva y enriquecedora, y al mismo tiempo, un estímulo para las personas y unidades que sirven de referencia⁵⁶⁶.

La forma de evaluar las prácticas policiales se realizarán en uno o varios destinos dentro de la organización policial⁵⁶⁷, valorándose diferentes ítems por un superior de la organización (ya sea por informes propios o de los agentes o de los superiores que han trabajado con el agente en prácticas), y de ese extracto, se decide si ha superado el periodo establecido. Pero durante ese periodo nunca se da, ni formación lectiva paralela ni evaluaciones por escrito, ya sean de teoría o de casos prácticos reales.

Entrando en esta última afirmación, el doctorando sugiere **una primera propuesta** en este último apunte, cree importante sugerir para una correcta formación en prácticas de los agentes policiales, que se diesen, tanto formaciones lectivas paralelas a las prácticas diarias, como valoraciones posteriores de las actuaciones llevadas a cabo durante ese periodo de formación real por el aspirante.

La formaciones paralelas lectivas supondrían para esta propuesta la evaluación periódica de los conocimientos sobre las diferentes materias que se han de aplicar día a

⁵⁶⁶ *Op. cit.*, “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos “una nueva administración al servicio de los ciudadanos”, p. 116.

⁵⁶⁷ Normalmente en los Cuerpos policiales con pocos miembros no disponen de destinos o unidades a las que incorporar a los agentes en prácticas, siendo su única y exclusiva misión trabajar en todo y de todo con el resto de compañeros.

día, consiguiendo de esta forma que los conocimientos adquiridos en las academias policiales no queden estancados ni olvidados una vez se accede al puesto de trabajo.

Para ver más claramente esto, se puede decir por ejemplo, que si una persona trabaja con materias relacionadas con el tráfico rodado, debería incidirse en una formación alternativa o especializada centrada en las funciones que se le han encomendado, para poder realizar de mejor manera, sino también especializada, por ejemplo una campaña de inspección de transportes públicos por carretera, debiendo ser evaluado previamente sobre esa disciplina. Igualmente podría darse en materias tan básicas: como la seguridad ciudadana, la policía administrativa, medio ambiente, etc.

El motivo por el cual se considera esta propuesta muy importante, es por la casuística local, ya que la formación básica de un agente en la academia autonómica es estándar y generalizada, siendo recomendable que se forme en cada destino a sus agentes de forma peculiar según la idiosincrasia de su nuevo lugar de trabajo⁵⁶⁸.

La introducción del agente en prácticas en una formación más concreta y singular del municipio se debería de establecer por su mismo Cuerpo policial, pero siempre habría de ser una formación obligatoria, y supervisada por el centro autonómico de formación policial, para garantizar que ésta se está dando y evaluando correctamente, aunque la academia policial simplemente sería un órgano de control, que no órgano evaluador.

En referencia a la formación sugerida sobre las actuaciones llevadas a cabo por el aspirante en el periodo de prácticas, se ha de apuntar que la importancia del sistema propuesto, deriva de la necesidad que se da en numerosas ocasiones (pero que en la práctica no se realiza), de analizar a posteriori las actuaciones llevadas a cabo por estos agentes en periodo de oposición⁵⁶⁹.

Esta idea surge después de observar en la serie de entrevistas realizadas a los agentes policiales de las diferentes policías locales de la provincia de Tarragona (expuestos posteriormente en otro apartado del trabajo), que los problemas derivados de las actuaciones policiales, vuelven a surgir en otras ocasiones por no haberse analizado los errores técnicos o de aplicación normativa a los casos concretos.

Si un agente que ya dispone de plaza en propiedad, y que se supone que tiene una cierta experiencia policial en múltiples ámbitos, cae en diferentes ocasiones errores, básicos o no, por no haber sido corregido ni apercibido de sus equívocos, o simplemente no se le ha orientado hacia una mejor respuesta policial ante según qué casos concretos, cómo se debe corregir de igual forma a un agente en prácticas de sus equivocaciones, desaciertos o inexactitudes si no se analizan sus actuaciones.

⁵⁶⁸ No es de extrañar que por ejemplo, en una localidad de costa se quiera que los agentes sepan más idiomas, repasen la normativa relacionada con las infracciones de transporte de viajeros, trabajen posiblemente en problemáticas relacionadas con los locales de ocio, etc, así como también es normal que en un municipio eminentemente rural y con poca población se quiera que el agente en prácticas sea ducho en las posibles problemáticas medio ambientales, la política de proximidad y quizá la formación viaria de los centros escolares.

⁵⁶⁹ En realidad, prácticamente no se analizan las actuaciones ni incluso de los agentes que ya disponen de la plaza en ese Cuerpo policial.

Como nos recuerda Roldan J.C⁵⁷⁰:

“Se debería de dotar a los agentes de Planes individuales de desarrollo y gestión, planificar su formación dependiendo de su interés, por un determinada tema profesional, sin olvidar el resto de competencias.”

Con esta propuesta no se pretende que se aplique a los agentes el Reglamento interno para que sean corregidos por los errores cometidos en este periodo de prácticas.

Los conocimientos y las prácticas policiales no son innatos, pero si en su día a día, la única persona que observa al agente en prácticas es el compañero que tiene asignado, y éste no está preparado para formarlos, y además la actuación correcta no ha generado un problema relativamente grave, muy posiblemente la Jefatura policial no tendrá conocimiento de los pequeños errores o inexactitudes que se dan en esas actuaciones.

La intención de esta propuesta es la de poder analizar las actuaciones relevantes o de nueva realización (detenciones, intervención en accidentes de tráfico, inspección de locales, regulación del tráfico, recogida de denuncias, etc), para poder ver cómo mejorarlas si se volvieran a dar. Para esto, sí sería recomendable tener asignado a un agente formador que pudiese estar en coordinación con el personal que se encargase a posteriori de revisar las actuaciones y comentarlas con el agente opositor.

La segunda propuesta que se quiere remarcar en este apartado, para con la intención de mejorar la calidad de la formación de los agentes en sede policial, es la relativa a la necesidad de tener una visión **proactiva**⁵⁷¹ en la formación de la Administración.

El Libro Blanco de la Administraciones define la proactividad, como “la visión que se anticipa y utiliza la formación para mejorar y enriquecer el conocimiento existente en su seno”⁵⁷².

En este punto la administración policial se propone, ante los retos futuros de la sociedad, y con el ánimo de anticiparse a las problemáticas que hacen muchas veces que la formación sea realizada posteriormente de las necesidades surgidas, que se pueda formar a sus agentes para estar preparados en muy diferentes ámbitos, no necesariamente policiales.

Aunque bien puede darse formación proactiva en múltiples ámbitos que concurren con las diferentes funciones policiales. A continuación se verán tres ejemplos de formación proactiva, para cada uno de los ámbitos mencionados anteriormente (policial, médica y cultural)⁵⁷³.

Dentro de la formación estrictamente policial, se pueden encontrar cursos relacionados con la recepción y tramitación de denuncias (normalmente penales). Ahora bien, ¿qué

⁵⁷⁰ Roldán, J.C (2002). “Policía Local, la gestión de un servicio público con la mentalidad y la eficacia de un servicio privado. Revista Policía Municipal, n.º 535, abril-mayo, p.115

⁵⁷¹ El concepto *Proactivo* no existe propiamente en las definiciones proporcionadas por la Real Academia de la Lengua Española, pero es un concepto que se podría definir, entre otras muchas interpretaciones, como la visión *que sabe lo que quiere y hacia dónde se dirige*.

⁵⁷² *Op cit*, “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos “una nueva administración al servicio de los ciudadanos”, p. 8.

⁵⁷³ Cursos realizados por la Guardia Urbana de Reus.

pasa cuando las denuncias las interponen ciudadanos extranjeros que no entienden ni saben comunicarse ante cualquiera de nuestros idiomas o lenguas oficiales?

La respuesta oficial de la administración es la de sugerir la intervención de un traductor oficial, o simplemente aportarles documentos normalizados y transcritos en diferentes idiomas para que interpongan la pertinente denuncia.

En estos casos no suelen programarse formaciones oficiales fuera de los cursos básicos facilitados por la Administración, para que los Cuerpos de policía local puedan prestar sus servicios ante los ciudadanos extranjeros que hablan idiomas diferentes a los más habituales, como podrían ser el Inglés, el Francés, el Italiano o el Portugués (según la ubicación de la policía local), aun así muchos agentes tienen nociones básicas adquiridas de forma personal o por su propia formación anterior al periodo policial.

Ante esto, qué se debe hacer, cuando se interponen denuncias de por ejemplo turistas rusos, donde ya no solo el idioma no es el mismo, sino que además la escritura cirílica no se asemeja a nuestro alfabeto, y donde muchos de estas personas denunciadas no entienden ninguno de los idiomas mencionados anteriormente como habituales.

Ante estas situaciones, y para los municipios sobretodo altamente turísticos y/o limítrofes con gran afluencia de este tipo de viajeros extranjeros, es lógico tener una visión proactiva en la formación, y al igual que se ofrece formación de por ejemplo inglés policial⁵⁷⁴, cabría también realizar formación de conocimientos básicos de otros idiomas menos conocidos, pero que en muchos casos son muy importantes para la economía local por su significativa, y cada vez mayor presencia en ciertas poblaciones de estos extranjeros, tanto de turistas como residentes.

Un segundo ejemplo de visión proactiva de la formación, se da al comprender que una de las problemáticas médicas existentes más importantes es la relacionada con las atenciones policiales ante situaciones relacionadas con paradas cardiorrespiratorias.

Esta problemática recomienda atender lo más antes posible al paciente que sufre una PCR para aumentar las probabilidades de supervivencia⁵⁷⁵, por ello, la patrulla policial, además de dar aviso a los servicios de emergencias médicas, también puede, bajo una preparación y formación específica, poder aplicar las técnicas de reanimación más óptimas.

Estas técnicas, se han relacionado siempre con la técnica manual de reanimación cardiopulmonar (RCP), pero actualmente con la aparición de los equipos portátiles de

⁵⁷⁴ En este tipo de formación, se proporciona por ejemplo para, aplicar y entender construcciones verbales básicas, realizar preguntas de interés policial, saber atender, ayudar y orientar a personas necesitadas, y poder tratar y entender los apartados escritos en los documentos oficiales traducidos en esos idiomas.

⁵⁷⁵ Según la probabilidad de sobrevivir a una parada cardiorrespiratoria es baja. Se realizan pocos intentos de reanimación antes de la llegada de la ambulancia. Un ritmo desfibrilable, edades inferiores a 65 años, el inicio precoz de la reanimación y la localización fuera del domicilio se asocian a mayor supervivencia. Deben crearse estrategias dirigidas a disminuir los intervalos de respuesta e instruir a la población en reanimación básica. Factores asociados a la mortalidad extrahospitalaria de las paradas cardiorrespiratorias atendidas por unidades de soporte vital básico en el País Vasco. Revista Española de Cardiología (2013) "Factores asociados a la mortalidad extrahospitalaria de las paradas cardiorrespiratorias atendidas por unidades de soporte vital básico en el País Vasco", , Volumen 66, número 4, abril, pp. 269-274.

desfibrilación (llamados DEA), un agente policial formado, puede utilizar estos equipos para, combinándolos con la RCP, y previamente a la llegada de los equipos médicos especializados, poder ayudar a salvar vidas.

En este caso, la formación se conjuga con la compra y equipación de estos dispositivos portátiles en los vehículos patrulla del Cuerpo policial para poder, en caso de necesidad, atender a la víctima de forma inmediata una vez se han personado los agentes policiales.

El tercer ejemplo a exponer para visualizar qué puede ser una formación de calidad con relación al cambio de percepción del concepto formativo policial, se da con relación a la aproximación de ciertas culturas con rasgos claramente diferenciados de las europeas.

El Instituto de Seguridad Pública de Cataluña (ISPC) impartió un curso de introducción a las culturas y sociedades chinas⁵⁷⁶, dos de cuyos alumnos fueron miembros policiales de la Guardia Urbana de Reus, los cuales reprodujeron y explicaron posteriormente a un colectivo mayor de miembros de su plantilla policial, esta misma formación previamente recibida.

La finalidad de esta tercera propuesta formativa, es anticiparse a las necesidades que puedan darse en un Cuerpo de policía local para poder actuar con miembros de esta u otra cultura, ya que su idiosincrasia hace especialmente complicado poder comprender ciertos aspectos culturales de este colectivo, ya que en la práctica, suelen darse problemáticas interpretativas o de comprensión cuando se dan casos de por ejemplo: violencia doméstica, problemáticas vecinales, o incluso la intervención policial en los negocios que regentan los miembros de esta zona asiática, cada vez más abundantes en nuestras poblaciones.

⁵⁷⁶ Recogido en la memoria formativa del *Institut de Seguretat Pública de Catalunya* de 2007.

4.4.2 - Acercar la formación a sus destinatarios

Los centros oficiales de formación policial, se deben entender como: “los establecimientos (academias) asignados por la administración autonómica o estatal para formar a sus policías de forma centralizada con una oferta formativa tasada”.

Como bien dice el Libro Blanco⁵⁷⁷ “Para la mejora de la formación es necesario hacerla mucho más ágil, descentralizada y operativa, situada lo más próxima posible a sus destinatarios, y adaptada a sus necesidades”.

Pero en realidad, esto no siempre puede ser así, ya que los profesores asignados por las academias policiales no suelen realizar la formación de las policías locales en los establecimientos de estos Cuerpos, porque los entes formativos autonómicos abogan por realizar las acciones formativas en sus centros, de forma centralizada. Esto conlleva una problemática muy importante, muchos ayuntamientos están muy distantes de la academia policial⁵⁷⁸ y les es realmente difícil que sus agentes, o al menos un número importante de ellos puedan beneficiarse de esa formación con el mínimo coste posible.

Si los medios y formación ofrecidos por las comunidades autónomas estuviesen al alcance de los ayuntamientos para formar a los agentes policiales en las academias o escuelas autonómicas, no deberían de recurrir a una formación alternativa que fuese básicamente más cercana y accesible. Pero realmente lo han de hacer.

En este sentido, Roldan J.C⁵⁷⁹ nos recuerda que:

“Si los Policías no pueden desplazarse a sus respectivas Academias de Policía, habrá que acercar los cursos, seminarios, etc, lo más cerca posible a estos trabajadores, con el fin de poder acceder cuanto más personal sea posible, y evitar así los problemas de reciclaje, entre los componentes de una plantilla”.

Muchos municipios no pueden reciclar por sí solos a sus agentes policiales, y más aún, no pueden aportar la formación oficial necesaria para los miembros, o futuribles miembros de sus diferentes unidades especializadas, sino incluso no poder tener agentes integrados en estas Unidades, sino por no haber podido formar a su personal para ello. Porque, no tener personal suficiente, no implica necesariamente no tener Unidades especializadas⁵⁸⁰, sino que significa no poder asumir o ejecutar en caso de necesidad, funciones puntuales u ordinarias⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ Op. cit, “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos “una nueva administración al servicio de los ciudadanos”, p. 117.

⁵⁷⁸ A modo de ejemplo, el ISPC está a una distancia aproximada de 215 kilómetros de Alcanar (sudoeste), a 306 de Viella (noroeste), a 177 de Lérida (este), o a 135 kilómetros de la Jonquera (noreste).

⁵⁷⁹ Op Cit. “Policía Local, la gestión de un servicio público con la mentalidad y la eficacia de un servicio privado”, p. 137.

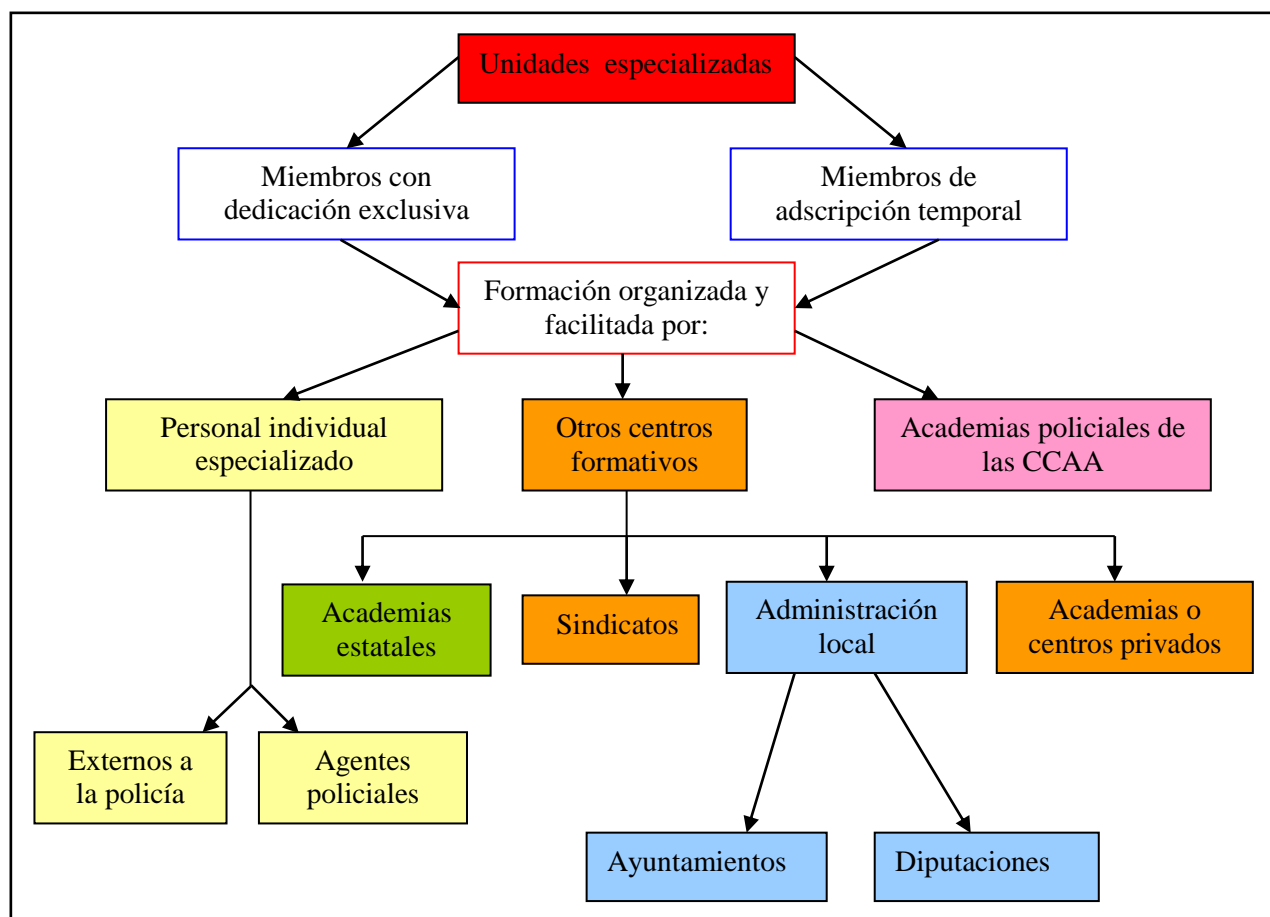
⁵⁸⁰ Entendiendo el servicio ordinario como el establecido para gestionar la resolución de los requerimientos ciudadanos diarios, o para cubrir las necesidades básicas de cada Policías locales.

⁵⁸¹ Por ejemplo, en una unidad de policía administrativa, realizar la inspección meticulosa, ordenada y detallada de una actividad musical, de un locutorio, o de un local donde se ejercen actividades de naturaleza sexual, utilizando actas específicas para el caso concreto, dominando la normativa a aplicar en cada una de las actividades, sabiendo buscar pruebas de infracciones, etc, entre otras opciones especializadas más.

Para establecer estas Unidades⁵⁸² dentro de una policía local se necesita que el personal esté formado en esas diferentes materias. Esto se puede conseguir de dos formas, o bien enviando a los agentes a las academias o escuelas policiales (normalmente dentro de la oferta formativa que ofrecen sus comunidades autónomas), o bien, si el centro está muy lejos o existe poca oferta formativa, prepararlos de forma alternativa por otros agentes o personal especializado fuera del ámbito académico reglado de las academias o escuelas policiales mentadas anteriormente.

Esta última opción, (de formación alternativa) se puede hacer, o bien conviniéndola con entes o centros alternativos, contratando de forma individualizada al personal especialista en la materia necesario para impartir cursos concretos, o bien firmando convenios con otros ayuntamientos para prestarse mutuamente los profesores especializados, siendo ahí donde entrarían en su caso las necesidades asociativas.

A continuación se puede ver el **esquema de formación alternativa** (para unidades especializadas de policía local) donde se representa gráficamente lo explicado en el párrafo anterior.



Esquema 4.1

■ Formación facilitada por la Comunidad Autónoma ■ ■ ■ Formación alternativa

⁵⁸² Podrían ser a modo de ejemplo: la de Policía Administrativa, la de Investigación de pequeños delitos urbanos, la Unidad Montada, la de Orden Público, la de Información, la de Asuntos internos, la de Investigación de delitos ambientales o rurales, la de Mediación o resolución de conflictos vecinales, la de Atención en casos de violencia doméstica o de género, etc.

Al fijarse en el esquema 4.1, se puede observar la **formación alternativa** (respecto de la oficial) es mucho más amplia y diversa que la facilitada por los centros o academias policiales dependientes de las CCAA.

La oferta alternativa suele ofrecer, para competir con la formación oficial autonómica, más ventajas, por ello los ayuntamientos suelen escogerla, observándose ítems bastante beneficiosos a tener en cuenta para su elección, como la proximidad de los centros formadores, la flexibilidad de horarios, o incluso la adaptación del temario a impartir a las necesidades de esa policía local y sus competencias, entre otras ventajas posibles.

Además, el inscribir a los agentes policiales de un Ayuntamiento en las academias policiales para realizar cursos de especialización tiene un coste muy elevado, tanto por la matrículas fijadas para la realización del curso (que es la forma principal de financiación de estos centros), como por los costes en forma de dietas que se tienen que satisfacer a los agentes por el tiempo de formación (manutención, desplazamientos y alojamiento), ya que la mayoría de los cursos son de varias semanas de duración⁵⁸³.

Al ser estos cursos ofrecidos a todas las policías locales de Cataluña, en el caso ser admitidos algunos de los agentes de un ayuntamiento, a lo sumo serán uno o dos de estos miembros los que irán a realizar el curso a la academia policial, cuando en cambio, si se realizasen cursos externos, además de ser más económicos se podría formar a más agentes por curso.

De esta forma, la formación alternativas consigue reducir enormemente los gastos, por únicamente costearse el precio del profesorado, y a lo sumo, las dietas del mismo no teniendo que sufragarse el coste de los desplazamientos, matrículas, manutención o alojamiento, ya que en estos casos, después de cada jornada formativa los agentes pueden volver a sus hogares sin necesidad de ser usuarios de las residencias policiales (para los casos menos cercanos a las academias policiales) y sin un coste adicional para los Ayuntamientos.

⁵⁸³ La inscripción del curso básico es gratuita, pero los cursos de especialización sí tienen matrícula, y de esta forma en un coste. El Ayuntamiento de Reus ha facilitado a modo de ejemplo para este trabajo el coste por persona de dos cursos de especialización. El primero, el de *protección de personalidades* (realizado en el año 2010 por dos agentes) tuvo un coste por persona de 310,50€ más 70€ de dietas (una semana), total 761€. El segundo, de educación viaria (realizado en 2009 por un agente) su coste unitario fue de 270€ más 130 de dietas (dos semanas), total 400€.

4.4.3 – La mejora y la evolución de la formación continua en la administración policial

Los centros formativos institucionales han de estar preparados para la continua evolución de la sociedad, y de esta manera preparar a conciencia a todos los Cuerpos policiales que deben afrontar por igual dichos retos, por lo que deben ser lugares de intercambio del conocimiento de los diferentes Cuerpos de policía, sus unidades y/o sus grupos de trabajo. Pero existe un problema importante, la falta de una amplia oferta formativa para las policías locales por parte de las academias autonómicas, que es un hecho demostrable, y que muchos municipios intentan satisfacer de forma independiente, como se ha visto antes.

Para formar a los policías locales, los ayuntamientos no solo tienen que afrontar el problema de la distancia o de los gastos generados por la elección de la formación autonómica, sino que existe otro problema sino más importante, la falta de oferta formativa.

Respecto de los agravios e inconvenientes que suelen padecer las policías locales para acceder a la formación oficial, se puede poner otro ejemplo que ayude a ver la realidad del otro inconveniente que hace que las corporaciones locales se decanten por la formación alternativa.

Si un municipio está situado junto a la academia policial, se reducen sus costes a únicamente las matrículas. Si incluso el coste de la matrícula fuese económicamente bajo o asequible, la elección municipal pasaría primeramente por escoger la formación reglada oficial de la academia policial, pero existe el problema de la carencia de los cursos ofertados para las policías locales, y por el contrario, sí abiertos para los agentes autonómicos, cosa que hace inviable formarse en muy diferentes materias de alto interés policial objeto de sus competencias, a veces incluso exclusivas.

Cataluña como caso particular⁵⁸⁴, es una de las cuatro regiones españolas con Policía Autonómica. Eso genera que la formación establecida por el ISPC se establezca tanto para los policías locales como para los *Mossos d'Esquadra*, pero sin saberse porqué, de forma desigual.

En el ISPC existe formación conjunta, es decir, se integran a los miembros policiales locales y autonómicos en las mismas aulas, pero esto solo suele darse en el curso básico⁵⁸⁵ y en los cursos para la promoción⁵⁸⁶.

En cambio, la gran mayoría del resto de cursos y acciones formativas están diferenciadas para agentes locales o autonómicos, donde se ofrecen e imparten desde este centro formativo, cursos diferenciados (según el Cuerpo al que se pertenece), separándose en los cursos ofertados a los agentes de la policía local de los agentes autonómicos.

⁵⁸⁴ Esta parte del trabajo se centrará en esta Comunidad Autónoma, por ser donde radican las policías locales de la Provincia de Tarragona analizadas a modo de ejemplo en este trabajo.

⁵⁸⁵ Cursos donde se forma a un aspirante para ser agente de policía después de haber pasado la oposición selectiva, y como paso previo al periodo de prácticas en su lugar de destino, si consigue superarlo.

⁵⁸⁶ Curso donde un agente realiza después de una oposición para ejercer en una escala superior.

Estos son cursos teóricamente similares en la forma, pero que en el fondo y en el número son diferentes, generando esto una disfunción operativa en cada una de las policías locales que quieren especializarse, como ahora se comprobará.

Se podría entender esta diferencia formativa, si ocurriese esto únicamente en cursos de alta especialización que las policías locales no tuviesen necesidad de recibir por ser materias exclusivas de las Policías Autonómicas (siempre que hayan sido cedidas por las Cuerpos de policía estatales), como por ejemplo en el caso de las competencias de los *Mossos d'Esquadra* en materia de menores, en la intervención de grandes concentraciones humanas, o en policía científica, como otras posibles.

Pero qué pasa con las competencias compartidas, que en la formación no se comparten con los agentes municipales, como por ejemplo en materia de tráfico o policía administrativa, entre otras.

Para entender mejor esta problemática, es preciso ver el programa de actividades formativas que el ISPC publicó para el curso 2011-2012 (de forma diferenciada)⁵⁸⁷ para impartir a los *Mossos d'Esquadra* y las Policías locales de Cataluña⁵⁸⁸.

FORMACIÓN ESPECÍFICA PARA <i>MOSSOS D'ESQUADRA</i>	
Cursos de formación para la especialización (10)	
- Tráfico*	- Investigación avanzada
- Intervención en montaña	- Policía científica avanzada
- Orden público*	- Seguimientos y vigilancias
- Protección de personas y bienes*	- Investigación interna*
- Investigación básica*	- Apoyo técnico básico*

Tabla 4.1

Cursos de formación continua (75)	
- Investigación de accidentes de tráfico: el estudio del factor humano*	- Básico de salvamento acuático
- Investigación de accidentes de tráfico: física aplicada a la investigación*	- Taller de actualización sobre las primeras intervenciones sanitarias urgentes*
- Investigación de accidentes de tráfico: estudio del vehículo*	- Investigación de delitos socioeconómicos y blanqueo de capitales
- Investigación de accidentes de tráfico: estudio del escenario del accidente*	- Delitos informáticos
- Transportes II*	- Tráfico de seres humanos
- Actualización sobre el desarrollo de carreras para tráfico*	- Grupos juveniles organizados violentos
- Conducción de furgonetas policiales*	- Menores
- Manipulaciones del tacógrafo*	- Intervención administrativa*
- Tacógrafo digital*	- Técnicas de investigación de incendios estructurales
- Transportes ADR*	- Falsedad documental y marcas*
- Transporte de viajeros por carretera*	- Recogida y tramitación de ADN
- Conducción de motocicletas (autoprotección vial)*	- Policía científica básica
	- Información
	- Análisis
	- Herramientas informáticas de apoyo a las

⁵⁸⁷ Los cursos marcados con un asterisco (*) son totalmente susceptibles de ser impartidos de forma igualitaria a las policías locales.

⁵⁸⁸ De los cursos descritos a continuación, se han excluido los de formación básica para policías, los de vigilantes municipales (auxiliares) y los de los agentes interinos, así como los que no son destinados para policías, ya que el ISPC también da formación a bomberos, protección civil y a otros colectivos, entre ellos formación universitaria.

<ul style="list-style-type: none"> - Conducción de motocicletas (perfeccionamiento)* - Conducción policía*1 - Conducción policial avanzada* - Conducción 4 X 4* - Conducción sobre hielo* - Identificación de vehículos y documentación en el tráfico* - Actuación en materia de seguridad viaria y circulación* - Técnicas de orientación por GPS* - Búsqueda de personas* - Atención a la ciudadanía* - Oficinas de relaciones con la comunidad* - Tarea policial ante personas que sufren enfermedades mentales* - Taller sobre las primeras intervenciones policiales con víctimas de violencia machista y doméstica* - Proceso de atención a la víctima* - Básico de medio ambiente* - Introducción a la NRBQ - Actualización en seguridad ciudadana* - Mediación* - Técnicas de resolución de conflictos en el ámbito comunitario (escala básica)* - Negociación y mediación en conflictos - Funciones policiales en el ámbito penitenciario - Policía de proximidad* - Técnicas de control y arresto* - Seguridad en acontecimientos deportivos - Escalada urbana en orden público 	<ul style="list-style-type: none"> funciones de especialidad de investigación y de información - Elementos de apoyo a la elaboración de inteligencia - Régimen disciplinario: procedimiento administrativo sancionador* - Complemento a la investigación interna* - Vigilancias y seguimientos - Información en orden público - Sala de mando - Preparación de juicios y técnicas de declaración* - Toma de decisiones y trabajo en equipo* - Redacción de documentos policiales* - Como afrontar el estrés* - Gestión del tiempo de trabajo* - La prueba* - Situaciones de privación de libertad* - Técnicas de comunicación* - Introducción a la comunicación corporativa* - Taller de convivencia y seguridad en una sociedad culturalmente diversa* - Gestión del conocimiento* - Planificación policial* - Aplicaciones informáticas: paquete básico* - Extracción, tratamiento y gestión de datos personales: Data Web* - Utilización de la aplicación de consultas programadas y requerimientos* - Introducción a la aplicación PGH, contactos con la comunidad y ROA* - Seguridad ciudadana y procedimiento sancionador*
--	--

Tabla 4.2

Curso de formación para la habilitación (1)
- Actualización para monitores de tiro*

Tabla 4.3

Cursos de formación continua para la dirección y el mando (8)	
<ul style="list-style-type: none"> - Dirección y coordinación de operaciones y dispositivos de seguridad* - Gestión del estrés para mandos policiales* - Gestión del tiempo de trabajo para el mando* - Dirección de equipos de orden público y dispositivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Técnicas de resolución de conflictos en el ámbito comunitario (escala intermedia)* - Taller de innovación en la dirección estratégica* - Taller de habilidades directivas sobre la eficacia en el proceso de toma de decisiones* - Operativa de dispositivos policiales*

Tabla 4.4

Jornadas de formación (2)	
- Jornada de actualizaciones en normativa de transportes*	- Jornadas de actualización*

Tabla 4.5

FORMACIÓN ESPECÍFICA PARA LAS POLICÍAS LOCALES CATALANAS	
Formación general (13)	
- Actuación en accidentes de tráfico (nivel I) - Investigación en accidentes de tráfico y atestados (nivel II) - Investigación y reconstrucción de accidentes de tráfico (nivel III) - Taller sobre el control preventivo de alcoholemia y drogas - Transportes - Instrucción de atestados y atención a la ciudadanía	- La tarea policial ante personas que sufren enfermedades mentales - Taller sobre las primeras intervenciones policiales con víctimas de violencia machista y doméstica - Policía administrativa y medio ambiente - Actualización en seguridad ciudadana - Gestión de conflictos y mediación - Técnicas de control y arresto - Primeras intervenciones en orden público

Tabla 4.6

Formación de actualización (4)	
- Redacción de documentos policiales - Comunicación en un modelo de policía de proximidad	- Taller de convivencia y seguridad en una sociedad culturalmente diversa - Programa informático SIPCAT

Tabla 4.7

Curso de formación continua para la dirección y el mando (1)
- Estrategias para la toma de decisiones

Tabla 4.8

FORMACIÓN MIXTA (CONJUNTA PARA POLICÍAS LOCALES Y <i>MOSSOS D'ESQUADRA</i>)	
Formación para formadores (4)	
- Apoyo vital básico (SVB) y desfibrilador externo automático (DEA) - Reciclaje de apoyo vital básico (SVB) y desfibrilador externo automático (DEA)	- Educación viaria I y II - Seminario sobre los factores personales de riesgo en la educación para la movilidad

Tabla 4.9

Formación para la habilitación (1)
- Monitor de tiro

Tabla 4.10

Formación continua para la dirección y el mando (2)	
- Dirección de equipos de trabajo	- Conducción de reuniones

Tabla 4.11

Jornadas de formación (7)	
- Liderazgo en el mando de las mujeres a la policía - La reincidencia - La colaboración de la ciudadanía en la seguridad pública	- La creación de inteligencia - Crimen organizado - La actuación ante personas que sufren enfermedades mentales - El fraude y el delito

Tabla 4.12

En total, se pueden sumar un total de 86 acciones formativas exclusivas para los miembros de la Policía Autonómica, 18 cursos o jornadas de forma exclusiva para las Policías locales (5 veces menos), y sólo 14 para ambos Cuerpos de forma conjunta.

Esto se traduce en un gran agravio comparativo para los Cuerpos municipales por no tener tantas posibilidades para formarse, respecto de los miembros de los *Mossos d'Esquadra*, ya que cualquiera de los cursos anteriormente marcados con un asterisco (*) son totalmente susceptibles de ser impartidos de forma igualitaria a las policías locales, como a los *Mossos d'Esquadra*, por ser también de su competencia, como por ejemplo todos los relacionados con el tráfico (de competencia exclusiva dentro de sus municipios), entre muchos otros, cosa que no se hace.

A modo de comparación, se expondrá a continuación el Plan de formación en materia de Seguridad (de los dos planes existentes) de la Escuela de Seguridad de Navarra⁵⁸⁹ para el año 2012⁵⁹⁰.

FORMACIÓN ESPECÍFICA PARA LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA	
Formación de actualización (4)	
- Desfibrilador*	- Tiro: reciclaje anual de arma corta
- Gestión administrativa	- Tiro: reciclaje anual de arma corta (3)

Tabla 4.13

Formación de especialización (12)	
- Actuación en grandes catástrofes	- Inspección ocular
- Básico de seguridad privada y sistemas	- Plan de formación de seguridad de la escuela de seguridad
- Conducción de motocicletas*	- Intervención policial (ejecución)
- Custodia y traslado de detenidos*	- Policía judicial
- Grupo de intervención especial	- Seguridad en eventos deportivos
- Información	- Técnicas para comparecer en juicios orales*

Tabla 4.14

FORMACIÓN ESPECÍFICA PARA LAS POLICÍAS LOCALES DE NAVARRA	
Formación de actualización (6)	
- Actualización general sobre normativa y protocolos de actuación	- Ordenanzas municipales
- Conducción de motocicletas	- Procedimiento sancionador administrativo en materia de tráfico
- Normativa seguridad vial	- Transporte escolar y de menores

Tabla 4.15

Formación de especialización (2)	
- Atestados e investigación de accidentes de tráfico nivel I y II (2)	- Formadores en educación vial

Tabla 4.16

FORMACIÓN MIXTA (CONJUNTA PARA POLICÍAS LOCALES Y POLICÍA FORAL)	
Formación de actualización (2)	
- Actualización derecho penal y procesal	- Centro de mando y coordinación (manejo de estaciones positrón, radio y geolocator / gis)

Tabla 4.17

Formación de especialización (3)	
- Drogas y conducción	- Policía asistencial
- Instrucción e investigación de delitos	

Tabla 4.18

⁵⁸⁹ Los cursos marcados con un asterisco (*) son totalmente susceptibles de ser impartidos de forma igualitaria a las policías locales.

⁵⁹⁰ Se exceptúan los planes policiales de ingreso (básico) y de promoción.

En esta última comparativa se pueden observar 18 acciones formativas para la Policía Foral, 9 para los policías locales y 4 de forma conjunta.

Esto es en definitiva el doble de cursos para los agentes forales, que para los agentes de policía local de Navarra (pero sin llegar a la diferencia de 1/5 parte de cursos entre los *Mossos d'Esquadra* y las policías locales de Cataluña).

La gran diferencia de este plan formativo, independientemente del volumen para unos y otros, es que casi la totalidad de los cursos o acciones formativas están diferenciadas por especialidades o competencias exclusivas, existiendo de esta forma pocos cursos (marcados con *) que se pudiesen dar de forma conjunta, como sí pasa en Cataluña, donde sí existen muchos cursos que aun pudiéndose dar conjuntamente, únicamente se ofrecen a los agentes autonómicos.

En resumen, la problemática de la oferta formativa de las policías locales catalanas es que ésta, es muy inferior a la de la PG-ME, sin existir motivos aparentes para que esto suceda, pero que en la práctica, genera que las policías locales están cada vez menos especializadas, cosa que a modo comparativo no sucede en Navarra.

Si se solucionase esta carencia de formación, no solo en cantidad, sino también en equidad respecto de la ofertada a los Cuerpos autonómicos, se obtendría una formación para las policías locales de calidad, sobre todo por ser, amplia y especializada.

V- LAS ENCUESTAS Y ENTREVISTAS

5.1 - El qué y el cómo de las encuestas y entrevistas

5.1.1 - La finalidad y la justificación

Al iniciar el presente trabajo se planteó que la metodología se iba a centrar en el estudio derivado del análisis directo del Derecho positivo, complementándolo con la observación de la jurisprudencia que estaba directamente relacionada con las policías locales.

Pero la necesidad de ampliar el campo del estudio planteó campos que eran mejormente contestables, de una forma más acertada, si se obtenía y analizaba la opinión de los diferentes actores que interactúan en las diferentes policías locales objeto del estudio. Por ello se decidió añadir una serie de encuestas y entrevistas con el fin de obtener unos resultados estadísticos que ayudasen a contestar y complementar las cuestiones que se plantaban al iniciar este trabajo.

Aunque puede en cierto modo ser difícil de entender, o de entrever, el porqué de la utilización de estos métodos estadísticos en un estudio relacionado con el Derecho y no con otros estudios (como podría ser la Sociología, la Psicología o la Antropología), se ha creído necesario aplicarlo en esta investigación jurídica, ya que este Capítulo desarrolla una parte vinculada a estudios sociológicos, aplicando una metodología estadística específica que se aplica a las ciencias jurídicas⁵⁹¹, apoyado para su redacción (en lo que numérica se refiere), por un especialista en estadística⁵⁹².

A medida que se avanzaba en la redacción del trabajo, la observación de los resultados obtenidos después, de los análisis normativos y jurisprudenciales, podían no ser del todo objetivos, ya que a causa de la escasa doctrina en la materia, se habían de hacer unas deducciones y opiniones más subjetivas que las deseadas.

Para paliar esta posible falta de objetividad, y bajo la petición de un cierto número de compañeros policiales, asesores en la materia, se creyó oportuno generar una serie de entrevistas y encuestas a diferentes colectivos que directamente estuviesen vinculados a la policía local, para con sus opiniones y contestaciones poder obtener una visión ponderada sobre el estado actual de los Cuerpos de policía local, así como sobre sus inquietudes, deseos, problemáticas, quejas o satisfacciones, personales o colectivas.

El hecho de que la visión de un pequeño número de entrevistados pudiese considerarse subjetiva o insuficiente, obligó a intentar realizar y obtener, tal y como se verá en breve, una muestra estadística representativa suficiente, para poder obtener una media que realce unos resultados estadísticos lo más objetivos posibles.

Para llevar a cabo las encuestas y entrevistas se pensó en buscar una provincia que pudiese considerarse como *media*, teniendo en cuenta para ello, tanto el número o la

⁵⁹¹ Siguiendo la metodología consultada de Royuela Mora, V y de Mora Corral, A.J. *Estadística aplicada a las ciencias jurídicas. (Metodología ; 9)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona.

⁵⁹² Antoni Vila Corts, Autor de la Tesi doctoral, (2001) *Resolució de problemes de matemàtiques: Identificació, origen i formació dels sistemes de creences en l'alumnat. Alguns efectes sobre l'abordatge dels problemes*. Universitat Autònoma de Barcelona.

densidad de población de esta distribución administrativa estatal⁵⁹³, como el número de agentes de policía local que existen en ella⁵⁹⁴.

Con base en esto, si se hubiese escogido una provincia como por ejemplo Teruel o Barcelona, los resultados podrían haberse desvirtuado por ser territorios escasa o altamente poblados respectivamente, así como que tanto uno como otro disponen de un número mucho menor o mayor respectivamente de policías locales respecto del resto de las provincias consideradas “medias”.

En siguiente tabla, se pueden observar los datos relativos a los números de agentes, población y la ratio policial de las 50 provincias españolas existentes⁵⁹⁵.

<i>Núm</i>	<i>Provincia</i>	<i>Agentes</i>	<i>Población</i>	<i>Ratio x 1000</i>
1	Álava	441	322.557	1,36
2	Albacete	428	402.837	1,06
3	Alicante	3.916	1.943.910	2,01
4	Almería	900	704.219	1,28
5	Asturias	1.221	1.077.360	1,13
6	Ávila	172	171.265	1,00
7	Badajoz	1.050	694.533	1,51
8	Barcelona	8.164	5.552.050	1,47
9	Burgos	371	374.970	0,99
10	Cáceres	481	413.597	1,16
11	Cádiz	2.082	1.245.164	1,67
12	Cantabria	692	593.861	1,17
13	Castellón	1.172	604.564	1,94
14	Ciudad Real	707	530.250	1,33
15	Córdoba	1.081	804.498	1,34
16	La Coruña	1.127	1.143.911	0,99
17	Cuenca	135	218.036	0,62
18	Gerona	1.022	761.627	1,34
19	Granada	1.222	922.928	1,32
20	Guadalajara	204	259.537	0,79
21	Guipúzcoa	1.083	712.097	1,52
22	Huelva	849	522.862	1,62
23	Huesca	259	227.609	1,14
24	Islas Baleares	2.643	1.119.439	2,36
25	Jaén	892	670.242	1,33
26	León	462	494.451	0,93
27	Lérida	496	443.032	1,12
28	Lugo	235	348.902	0,67

Tabla 5.1

⁵⁹³ Censo del INE. <<<http://www.ine.es/>>> [consulta realizada el 14/04/2013].

⁵⁹⁴ Datos facilitados directamente por las diferentes comunidades Autónomas.

⁵⁹⁵ Datos del INE a fecha 1 de enero

de 2012. No se han tenido en cuenta Ceuta y Melilla por ser solo Ciudades Autónomas (y no provincias), y porque además, cada una de ellas solo cuenta con una Policía local para cada uno de esos territorios, hecho que si se hubiesen utilizado los datos de estos dos territorios, no habría hecho posible considerar los resultados de la estadística válidos por ser insuficientemente representativos.

Núm	Provincia	Agentes	Población	Ratio x 1000
29	Madrid	12.200	6.498.560	1,88
30	Málaga	2.818	1.641.098	1,72
31	Murcia	2.563	1.474.449	1,74
32	Navarra	917	644.566	1,42
33	Orense	238	330.257	0,72
34	Palencia	153	170.713	0,90
35	Las Palmas	3.219	1.100.813	2,92
36	Pontevedra	910	958.428	0,95
37	La Rioja	398	323.609	1,23
38	Salamanca	374	350.564	1,07
39	Segovia	132	163.701	0,81
40	Sevilla	2.668	1.938.974	1,38
41	Soria	76	94.522	0,80
42	Tarragona	1.261	814.199	1,55
43	Santa Cruz de Tenerife	1.508	1.017.531	1,48
44	Teruel	89	143.728	0,62
45	Toledo	645	711.228	0,91
46	Valencia	5.330	2.580.792	2,07
47	Valladolid	576	534.280	1,08
48	Vizcaya	1.798	1.158.439	1,55
49	Zamora	158	191.612	0,82
50	Zaragoza	1.388	978.130	1,42

Tabla 5.1

Si se desglosan por partes los datos de la anterior tabla, podrá verse que **la población** de la Provincia de Tarragona (en 2012) era de **814.199 habitantes** (densidad: **129,18 hab/km²**). Entonces, si de una **población estatal** total de 47.100.501, se extrae una media de 942.010 personas por provincia, como que los datos medios estatales (en relación con los datos de la provincia tarraconense), solo se diferencian en 127.811 habitantes, se podría considerar la provincia tarraconense como dentro de la media.

Siguiendo con el análisis de la tabla 5.1, el **número de policías locales** de la Provincia elegida es de 1261. Si **la media estatal** es de 1460 agentes de policía local, podría entenderse como que Tarragona vuelve a estar dentro de los límites medios. Para ver más claramente esta información, se puede observar el gráfico que sigue.

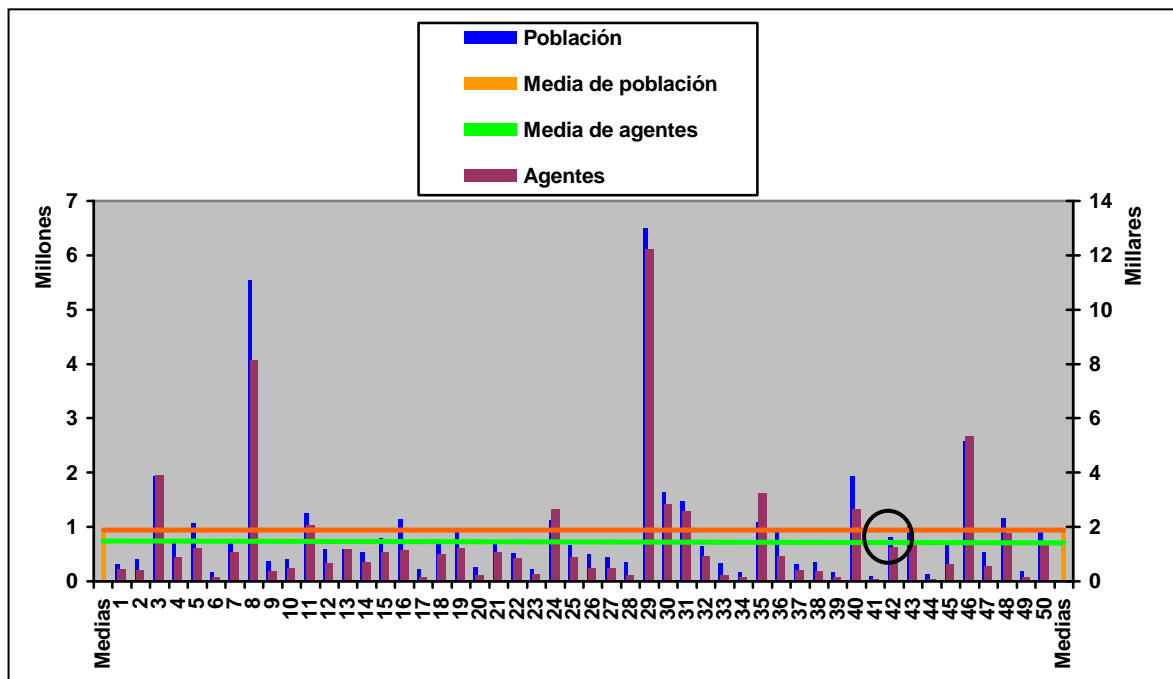
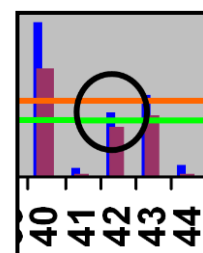


Gráfico 5.1

El gráfico 5.1 nos detalla la estadística de población (—) y el número de agentes por provincia (—), así como las medias de población (—) y el número medio de agentes (—), comprobándose que la provincia de Tarragona (42) es de las que se mantiene dentro de los límites que se podrían considerar medios.



Del resultado extraído y comentado anteriormente relativo a la población y el número de agentes de las diferentes policías locales de las diferentes provincias, se puede obtener la denominada **ratio policial**, mostrada según el número de agentes por mil (x1000) habitantes.

El siguiente gráfico muestra por separado las ratios policiales por provincia y estatal.

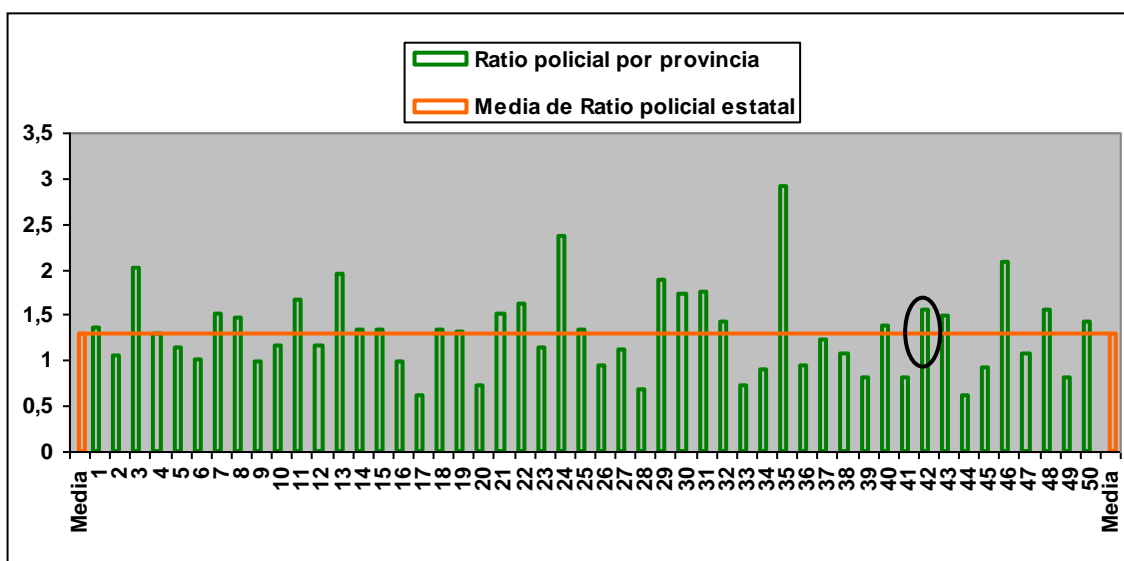
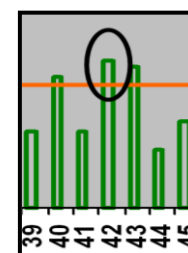


Gráfico 5.2

Respecto de la Ratio policial por 1000 habitantes por provincias, se puede observar en el gráfico 5.2, que la media estatal es de **1,30** (—), y que la media de la provincia Tarraconense es de **1,55** (—), manteniéndose también dentro de los límites que se podrían considerar medios (sólo 0.27 superior a la media).



Del análisis de la tabla y del visionado de los anteriores gráficos se puede desprender, como ya se había anticipado, porqué se ha escogido a esta provincia catalana como válida para efectuar esta serie de encuestas y entrevistas.


No obstante, para profundizar más en la justificación estadística con datos técnicos, se ha confeccionado la tabla 5.2, para con el fin de verificar si efectivamente la provincia de Tarragona puede ser considerada una provincia “dentro de los parámetros promedio” en el conjunto de las provincias españolas, siempre con relación a las variables consideradas (número de municipios, población total, número de agentes, ratio agentes por 1000 habitantes), se ha considerado que una buena herramienta estadística podía consistir en la “tipificación de los datos”⁵⁹⁶.


⁵⁹⁶ Benzécri J.P (1976). *L'Analysis des données*. 2ª edición, Paris: Dunod. Tome 1, La Taxinomie, p. 176.

Tabla de tipificación de datos

Núm.	Provincia	tipificación número de municipios	Tipificación número de agentes	Tipificación población	Tipificación ratio policial	Promedio en valor absoluto
1	Álava	-1,280	-0,482	-0,533	0,123	0,605
2	Albacete	-0,866	-0,488	-0,464	-0,538	0,589
3	Alicante	-0,245	1,164	0,863	1,555	0,957
4	Almería	-0,694	-0,265	-0,205	-0,053	0,304
5	Asturias	-0,970	-0,112	0,117	-0,384	0,396
6	Ávila	0,986	-0,609	-0,664	-0,670	0,732
7	Badajoz	0,031	-0,193	-0,213	0,453	0,223
8	Barcelona	1,710	3,176	3,969	0,365	2,305
9	Burgos	2,401	-0,515	-0,488	-0,692	1,024
10	Cáceres	0,687	-0,463	-0,455	-0,318	0,481
11	Cádiz	-1,361	0,295	0,261	0,806	0,681
12	Cantabria	-0,694	-0,363	-0,300	-0,296	0,413
13	Castellón	-0,314	-0,136	-0,291	1,401	0,535
14	Ciudad Real	-0,694	-0,356	-0,355	0,057	0,365
15	Córdoba	-1,004	-0,179	-0,118	0,079	0,345
16	La Coruña	-0,797	-0,157	0,174	-0,692	0,455
17	Cuenca	0,871	-0,627	-0,623	-1,507	0,907
18	Gerona	0,675	-0,207	-0,155	0,079	0,279
19	Granada	0,066	-0,112	-0,016	0,035	0,057
20	Guadalajara	1,446	-0,594	-0,588	-1,133	0,940
21	Guipúzcoa	-0,855	-0,178	-0,198	0,475	0,426
22	Huelva	-0,958	-0,289	-0,361	0,696	0,576
23	Huesca	0,457	-0,568	-0,615	-0,362	0,500
24	Islas Baleares	-1,096	0,561	0,153	2,326	1,034
25	Jaén	-0,751	-0,268	-0,234	0,057	0,328
26	León	0,560	-0,472	-0,385	-0,824	0,560
27	Lérida	0,790	-0,456	-0,430	-0,406	0,520
28	Lugo	-1,096	-0,579	-0,511	-1,397	0,896
29	Madrid	0,192	5,087	4,784	1,268	2,833
30	Málaga	-0,705	0,644	0,602	0,916	0,717
31	Murcia	-1,349	0,523	0,458	0,960	0,823
32	Navarra	1,262	-0,256	-0,256	0,255	0,507
33	Orense	-0,809	-0,578	-0,527	-1,287	0,800
34	Palencia	0,330	-0,618	-0,664	-0,890	0,626
35	Las Palmas	-1,476	0,834	0,137	3,560	1,501
36	Pontevedra	-1,154	-0,260	0,014	-0,780	0,552

Tabla 5.2


 **Tipificaciones entre 0 y 0,2 en valor absoluto**
 (datos considerados **óptimos**, por aproximación a la media)


 **Tipificaciones entre 0,2 y 0,6 en valor absoluto**
 (datos considerados **buenos**, por aproximación a la media)

 **Más cercano a la media (0)**  **2º más cercano**  **3º más cercano**

Núm.	Provincia	tipificación número de municipios	Tipificación número de agentes	Tipificación población	Tipificación ratio policial	Promedio en valor absoluto
37	La Rioja	0,135	-0,502	-0,532	-0,163	0,333
38	Salamanca	2,297	-0,514	-0,509	-0,516	0,959
39	Segovia	0,537	-0,628	-0,670	-1,089	0,731
40	Sevilla	-0,659	0,573	0,858	0,167	0,564
41	Soria	0,238	-0,655	-0,730	-1,111	0,683
42	Tarragona	0,250	-0,094	-0,110	0,541	0,249
43	Sta. Cruz Tenerife	-1,246	0,023	0,065	0,387	0,430
44	Teruel	0,848	-0,649	-0,687	-1,507	0,923
45	Toledo	0,480	-0,385	-0,199	-0,868	0,483
46	Valencia	1,193	1,834	1,411	1,687	1,531
47	Valladolid	0,721	-0,418	-0,351	-0,494	0,496
48	Vizcaya	-0,579	0,161	0,186	0,541	0,367
49	Zamora	0,986	-0,616	-0,646	-1,067	0,829
50	Zaragoza	1,503	-0,033	0,031	0,255	0,456

Tabla 5.2

 **Tipificaciones entre 0 y 0,2 en valor absoluto**
 (datos considerados óptimos, por aproximación a la media)

 **Tipificaciones entre 0,2 y 0,6 en valor absoluto**
 (datos considerados buenos, por aproximación a la media)

 **Más cercano a la media (0)**  **2º más cercano**  **3º más cercano**

La tabla 5.2 a nos permite cuantificar, en cada variable, el “grado de alejamiento” de cada uno de los datos con relación a la media, y además (y sobretodo) permite hacerlo de forma comparable.

Para la tipificación de estos datos se necesita, en cada una de las variables, disponer de la media aritmética (\bar{X}) i de la “desviación típica o estándar” (σ): con ellas se podrá transformar cada dato (para el que se acostumbra a utilizar la notación genérica X_i)⁵⁹⁷ en un nuevo dato llamado *dato tipificado* (para el que se acostumbra a utilizar la notación genérica Z_i) mediante la fórmula $Z_i = \frac{x_i - \bar{X}}{\sigma}$.

Concretando sobre la resolución de la variable “Tipificación número de municipios”, si la media aritmética existente entre las 50 provincias es de 162 (más exactamente 162,3) y la desviación estándar (obtenida con la formulación anteriormente explicada) es de 87 (más exactamente 86,9), aplicando a cada una de las provincias el proceso de estandarización (indicado en el párrafo anterior), se obtiene por ejemplo que Álava obtiene el valor -1,280, lo cual **indica dos cualidades**:

a) El signo (-) indica que está por debajo de la media.

⁵⁹⁷ Por ejemplo, si se considera la Variable X (= “número de municipios de la provincia”), y se considera que la provincia 1 es Álava, la provincia 2 es Albacete, etc... entonces la notación X_1 tendría el valor 51, y nos indicaría los 51 municipios de la provincia: y sería $X_2 = 87$ en el caso de Albacete.

b) El valor numérico (1,280) indica que esta provincia está claramente alejada de la media (concretamente, significa que está 1,280 desviaciones σ alejada de la media).

Entonces Álava está (aproximadamente), el doble de alejada de la media que lo está Sevilla (con un valor de -0,659), o también Álava está prácticamente igual de alejada de la media que Navarra (pero en el sentido completamente contrario), ya que como indica la tabla, Navarra tiene un valor positivo de +1,262.

Así pues, el valor tipificado de Tarragona es 0,250, que puede considerarse **muy cercano a la media**. A pesar de ello, otras provincias como Badajoz, Granada, Madrid o La Rioja pueden ser considerados aún más cercanas a la media, de las 50 provincias.

Valores finales	tipificación número de municipios	Tipificación número de agentes	Tipificación población	Tipificación ratio policial
Media estatal	162	1.459	942.010	1,30
Desviación estatal	87	2.111	1.161.398	0,45
Tipificación Tarragona	0,250	-0,094	-0,110	0,541

Tabla 5.3

Al proceder a la tipificación final de datos en cada una de las 4 variables, se puede observar una constante que sí distingue a esta provincia: **Tarragona puede ser considerada significativamente cercana a la media en cada una de ellas**, obteniendo unos valores de 0,250 en la variable “número de municipios”, de -0,094 en la variable “número de agentes”, de -0,110 en la variable “población” y de 0,541 en la variable “ratio de agentes por 1000 habitantes”: aunque no se trate de un parámetro estadísticamente ortodoxo, pero sí muy ilustrativo en este caso, la media aritmética de estos cuatro valores (considerando estos datos tipificados en valor absoluto) sería de 0,249, significativamente menor al de la gran mayoría de provincias.

Esto nos confirma que, aunque no siendo en cada caso la provincia más cercana a la media, sí lo es en el conjunto de las 4 variables, manteniéndose de forma reiterada, como la más próxima a ellas.

Este reiterado “escaso alejamiento o dispersión” con relación a la media de cada variable, únicamente puede ser observado en otras dos provincias: Badajoz y Granada, las cuales también podrían haber sido consideradas válidas para poder llevar a cabo este estudio. No obstante, por similitud de resultados medios y por proximidad geográfica, fue elegida por el doctorando la provincia de Tarragona.

Finalmente decir, que este estudio analítico no pretende generalizar los resultados, sino identificar e integrar las relaciones entre los actores, considerándose más que un estudio estadístico, un estudio descriptivo-interpretativo⁵⁹⁸.

⁵⁹⁸ Según artículos de Gil Monté P.R. y Peiró, J.M^a. (1999). “Perspectivas teóricas y modelos interpretativos para el estudio del síndrome de quemarse por el trabajo”. Anales de Psicología. n.º 2, p. 261-268, y de García Salinero, J. (2004). “Estudios descriptivos”. Nure Investigación. n.º 7, Junio.

5.1.2 - Los números

Entre los meses de Junio de 2012 a Enero de 2013 (ambos incluidos) el doctorando se entrevistó con un total de 28 representantes **políticos** (19 Ediles y 9 Alcaldes)⁵⁹⁹, 30 **Jefes** de Policía, y a 233 miembros de los diferentes **plantillas** de policía local de la Provincia de Tarragona⁶⁰⁰.

Su distribución y datos estadísticos⁶⁰¹ son los siguientes:

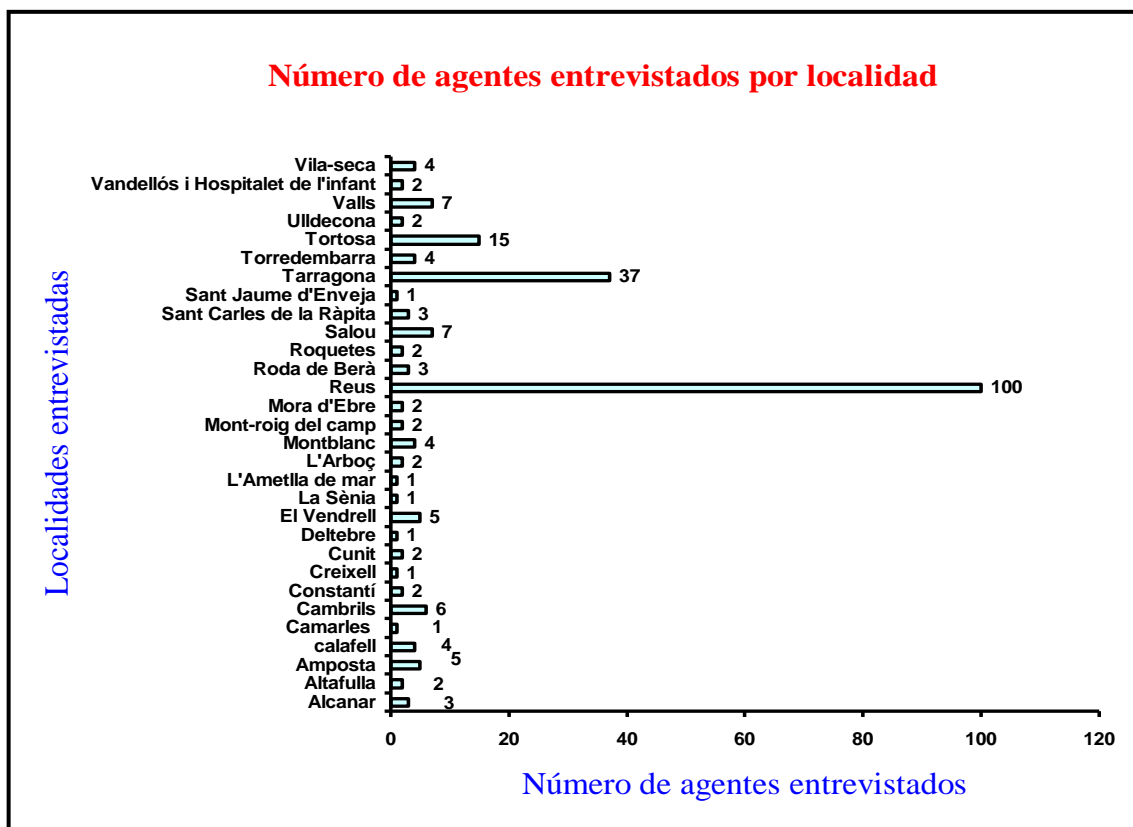


Gráfico 5.3

⁵⁹⁹ El porqué de haber visitado treinta municipios, y sólo haber entrevistado a veintiocho representantes de estos Ayuntamientos, se debe a que los municipios de *Vila-seca* y de *Salou* no se prestaron para que sus regidores fuesen entrevistados por este doctorando.

⁶⁰⁰ Se recorrieron un total de **3605 kilómetros** a lo largo de toda la Provincia de Tarragona, ello para poder visitar un total de 30 municipios con policía local.

⁶⁰¹ Según la información facilitada por los diferentes Jefes de Policía durante las entrevistas efectuadas.

Los **1261 miembros** de las 30 policías locales de la Provincia de Tarragona (Jefes incluidos), se distribuyen de la siguiente forma⁶⁰²:

Escala básica		Escala intermedia		Escala ejecutiva	Escala superior	
Agentes	Cabos	Sargentos	Subinspectores	Inspectores	Intendentes	Intendente Mayor
1073	128	48	25	6	0	1

Tabla 5.4

Los **30 Jefes de policía local** entrevistados se distribuyen en:

Por escalas						
Escala básica		Escala intermedia		Escala ejecutiva	Escala superior	
Agentes	Cabos	Sargentos	Subinspectores	Inspectores	Intendentes	Intendente Mayor
2 (6,66%)	4 (13,33%)	9 (30%)	8 (26,66%)	6 (20%)	0	1 (3,33%)

Tabla 5.5

Por franjas de edad				
De 18 a 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	De 56 a 65
0	1 (3,33%)	13 (45,33%)	16 (53,33%)	0

Tabla 5.6

Por los estudios cursados			
Estudios Básicos	Estudios medios	Titulados medios	Títulos superiores
3 (10%)	16 (53,33%)	4 (13,33%)	7 (23,33%)

Tabla 5.7⁶⁰³

Los **233 agentes y mandos** entrevistados de las diferentes plantillas (que hacen el 18,47% del total de la provincia), se distribuyen en:

Por escalas				
básica		intermedia		ejecutiva y superior
Agentes	Cabos	Sargentos	Subinspectores	
197 (84,54%) (18,66% del total)	17 (7,30%) (13,28% del total)	15 (5,44%) (31,25% del total)	4 (1,72%) (16% del total)	0

Tabla 5.8

Por franjas de edad				
De 18 a 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	De 56 a 65
9 (3,86%)	62 (26,61%)	100 (42,92%)	49 (21,03%)	13 (5,52%)

Tabla 5.9

Por los estudios cursados			
Estudios Básicos	Estudios medios	Titulados medios	Títulos superiores
101 (43,31%)	107 (45,92%)	16 (6,87%)	9 (3,86%)

Tabla 5.10

⁶⁰² Según los datos facilitados por los Jefes policiales durante las entrevistas.

⁶⁰³ Se han tenido en cuenta por estudios finalizados los siguientes: **estudios Básicos** (EGB, ESO o 1er Grado Formación Profesional), **estudios medios** (Bachillerato, FP II, selectividad o acceso a la universidad), **titulados medios** (Diplomados) y **títulos superiores** (Licenciatura, Master y/o Doctorado).

5.1.3 - La metodología

Una vez escogida la provincia, se debían de seleccionar a los sujetos vinculados a las policías locales para entrevistar y encuestar, y posteriormente analizar.

Podían haber sido únicamente miembros las diferentes policías locales, elegidos de forma aleatoria, o incluso su elección sin ningún criterio u orden establecido o sin tener presente su diferenciación por escalas. Pero vista la complejidad de las preguntas planteadas, sus respuestas no hubiesen sido suficientemente representativas como para reflejar las argumentaciones necesarias para justificar la presente parte del estudio. Para ello se decidió buscar una población⁶⁰⁴ vinculada a la policía local, es decir, en este caso se buscaron tres tipos de grupos concretos y bien diferenciados a entrevistar (como muestra representativa)⁶⁰⁵.

El **primer grupo de entrevistados** (que se denominar **Políticos**) sería el formado por los representantes electos de los Consistorios municipales, responsables de la seguridad pública del municipio en cuestión, donde la mayoría han resultado ser Concejales con delegación en la materia, aunque en algunos casos se ha tratado de los propios Alcaldes, por considerar estos últimos de suma importancia la competencia en cuestión, no delegándola.

El **segundo colectivo de entrevistados** (que se denominarán **Jefes**) ha sido el de los máximos representantes policiales, dedicados a ejecutar la política de seguridad del Ayuntamiento, y que a la vez dirigen el Cuerpo policial.

Estos se consideran (según las palabras de alguno de ellos) “un colectivo que nada entre dos mares”, ya que en determinadas ocasiones les son extremadamente difícil contentar a la vez a Políticos y a la plantilla policial, ya que tanto unos como otros quieren que este mando policial realice sus funciones a favor de ellos, cosa que muchas veces es incompatible.

Por último, se ha escogido como **tercer colectivo de encuestados**, el formado por resto de miembros de agentes y mandos de la plantilla de las diferentes Policías locales (que se denominarán **Plantilla**), sin diferenciar las escalas a la hora de plantear las cuestiones, aunque sí extrayendo los resultados de forma diferenciada.

Teniendo en cuenta que en las provincias españolas existen Cuerpos de vigilantes municipales y Cuerpos de policía local trabajando en los diferentes municipios, se ha decidido únicamente hacer las encuestas y entrevistas a los municipios que dispusiesen de Policía local⁶⁰⁶, ya que además de ser exclusivamente el objeto de este estudio, los Cuerpos de alguaciles no disponen de las mismas competencias, ni de las mismas problemáticas ni características que las policías locales.

⁶⁰⁴ Se define **población** como la totalidad de individuos o de elementos relativos a nuestro interés de encontrar la población, así como definen **muestra** como el subconjunto representativo de individuos que se han extraído de la población. Vid. Royuela Mora V. y Mora Corral A.J (2003). *Estadística aplicada a las ciencias jurídicas (metodología; 9)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, p.

⁶⁰⁵ Se define **muestra** como el subconjunto representativo de individuos que se han extraído de la población. *Ibidem*, pp. 6-7.

⁶⁰⁶ No obstante, se han detectado algunos municipios que aun teniendo formado propiamente el Cuerpo de Policía local, aún mantienen de forma residual a antiguos miembros de Vigilantes municipales.

Como que los tres grupos expuestos son diferentes, se han tenido que realizar diferentes tipologías de estudios estadísticos sobre ellos, realizándose según el grupo: entrevistas, encuestas, o ambas.

Al grupo denominado **Políticos** (englobado por Ediles o Alcaldes que dirigen la política de seguridad en el municipio) únicamente se les ha entrevistado, realizándole a cada individuo un total de 10 preguntas cortas abiertas.

Al grupo denominado **Jefes** (formado por los funcionarios policiales que se encargan de la dirección del Cuerpo local) se les ha realizado también una batería de 10 preguntas cortas abiertas (algunas coincidentes con las realizadas en la encuesta a los Políticos), y además un cuestionario tipo test de 15 preguntas (con 3 o 4 respuestas a elegir según la pregunta)⁶⁰⁷.

Al último grupo, denominado **Plantilla** (formado por el resto de miembros policiales de las diferentes escalas del Cuerpo de cada policía municipal) se les ha efectuado también un cuestionario personal tipo test de 15 preguntas (algunas coincidentes con las encuestas realizadas a los Jefes), más finalmente un cuestionario de 20 preguntas tasadas de respuestas graduales (con posibilidad de responder en una escala de 1 a 4)⁶⁰⁸.

El objeto principal de las entrevistas (realizadas a Políticos y Jefes) ha sido tener una opinión abierta y subjetiva de las preguntas planteadas. Con estas entrevistas (donde algunas de las preguntas eran coincidentes para ambos colectivos), también se ha querido comparar si la opinión de ambos grupos en los mismos municipios eran similares o iguales, o si bien eran contrarias o discrepantes, evidenciando de esta forma la falta de coordinación o de objetivos comunes dentro de un mismo municipio, con los consecuentes problemas que pueden generar estos resultados en la política de seguridad, así como el malestar que se puede crear en las plantillas por haber objetivos o intereses diferentes entre Políticos y Jefes.

Respecto a las 15 preguntas que se han planteado en las **encuestas** (a los Jefes y a las Plantillas) para con la finalidad de responder de forma tasada a las mismas, se han querido obtener objetivamente las opiniones de los encuestados sobre las temáticas estudiadas de este estudio, sobre las materias y cuestiones que la conforman.

Los **cuestionarios** que dan forma a las encuestas (al igual que en las entrevistas), introducen algunas preguntas coincidentes entre los diferentes grupos entrevistados, con el mismo objetivo que con las entrevistas, averiguar si ciertas respuestas reflejan los mismos fines entre los dirigentes policiales y el resto de sus plantillas.

Las **preguntas tipo test**, añaden dentro de la última opción de cada una de ellas, la respuesta denominada **Otras / Aclaración**, que da la opción a opinar de forma abierta,

⁶⁰⁷ En las encuestas tipo test, tanto en las realizadas a los Jefes como a la Plantilla, además de las 3 o 4 opciones a elegir, se ha incluido una última opción denominada **Otras / Aclaración**, que ha servido para que los encuestados pudiesen contestar de forma abierta dentro de la pregunta formulada en el test, por uno de dos motivos posibles. O bien para hacer constar que las opciones propuestas no eran las idóneas o ajustadas a su pensamiento (denominado **otras**), o bien para contestar con una aclaración a la respuesta marcada anteriormente en el test (llamada **aclaración**).

⁶⁰⁸ 1) Poco-muy mal, 2) Mejorable-Insuficiente, 3) Bien-correcto y 4) Muy-muy bien.

pudiéndose analizar después ésta de forma individualizada, para extraer las conclusiones y comentarios de las mismas.

Por último, las **preguntas graduales** (efectuadas únicamente a las Plantillas) no dan opción a facilitar opiniones abiertas por parte de los encuestados, siendo su único objetivo obtener resultados estadísticos de las preguntas planteadas, buscando evidencias del estado actual de la motivación y satisfacción de estos miembros de las policías locales.

Siguiendo el guion establecido por el manual, relativo a la estadística aplicada a las ciencias jurídicas, respecto de las **etapas del estudio estadístico**, éste ha constado de 5 etapas diferenciadas⁶⁰⁹:

1ª Etapa – Definición clara y precisa del fenómeno o la característica objeto del estudio.

En esta etapa se marca como objeto del estudio, la extracción de la información relativa a la organización, calidad, funcionamiento y fórmulas alternativas de funcionamiento de las policías locales entrevistadas

2ª Etapa – Recogida de la información.

Concretada en la realización de las entrevistas y diferentes cuestionarios realizados a los 3 grupos (muestras) elegidos.

3ª Etapa – Ordenación y presentación de los datos, de forma que facilite la lectura de las observaciones.

Esta fase se ha configurado con la preparación, por parte del doctorando, de una base de datos de tipo *Access*, programada de forma exclusiva y especialmente para este estudio, para la posterior extracción de los datos en forma de consultas e informes.

4ª Etapa – Resumen de las características principales en forma de cifras, sintetizando los aspectos más relevantes.

Se ha elaborado extrayendo en forma de resumen los datos finales representados en esta parte final del estudio (denominada “encuestas y entrevistas”).

5ª Etapa- Conclusiones del conjunto de la población, a partir de los resultados de una muestra.

En la última etapa se han establecido las conclusiones del conjunto que se han dado a lo largo de la presente investigación, remarcando en el total de sus secciones los aspectos más remarcables y aplicables a cada una de las preguntas planteadas al inicio del trabajo, ya sean las relativas a la organización, calidad, funcionamiento y fórmulas alternativas de funcionamiento.

⁶⁰⁹ *Op. Cit.*, Royuela Mora V. y Mora Corral A.J (2003). *Estadística aplicada a les ciències jurídiques (metodología; 9)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona, pp. 7-8.

5.1.4 - Los resultados de los grupos analizados⁶¹⁰

Antes de adentrarse en el terreno de las entrevistas realizadas, cabe puntualizar la diferenciación efectuada en este trabajo, sobre los municipios (y sus Cuerpos de policía local), según el número de agentes que disponen sus circunscripciones (sin la menor intención de ofender, despreciar o minusvalorarlas por estar englobadas en un grupo, y no en otro).

Se han separado en tres tipos de categorías singularizadas, no desglosándolas según el número de habitantes (por ser un número irrelevante para este estudio), sino por el número de agentes que disponen estos Cuerpos policiales, quedando la distinción de la siguiente forma⁶¹¹:

- **Pequeños:** Municipios que tienen hasta 20 agentes
- **Medianos:** Municipios que disponen de entre 21 y 70 agentes
- **Grandes:** Municipios que disponen de más de 70 efectivos

POLICÍAS LOCALES - MUNICIPIOS					
Pequeños		Medianos		Grandes	
<i>Camarles</i>	8	<i>Deltebre</i>	23	<i>Tortosa</i>	72
<i>Móra d'Ebre</i>	8	<i>Mont-roig del Camp</i>	26	<i>Calafell</i>	79
<i>La Sènia</i>	9	<i>Sant Carles de la Ràpita</i>	28	<i>Vendrell</i>	93
<i>Sant Jaume d'Enveja</i>	9	<i>Cunit</i>	30	<i>Cambrils</i>	94
<i>L'Arboç</i>	12	<i>Valls</i>	33	<i>Reus</i>	155
<i>Ulldecona</i>	13	<i>Ampostà</i>	37	<i>Tarragona</i>	217
<i>Roquetes</i>	15	<i>Vila-seca</i>	43		
<i>Constantí</i>	15	<i>Torredembarra</i>	54		
<i>Montblanc</i>	16	<i>Salou</i>	68		
<i>Alcanar</i>	17				
<i>Vandellós i l'Hospitalet de l'Infant</i>	17				
<i>Creixell</i>	18				
<i>Altafulla</i>	20				
<i>L'Ametlla de Mar</i>	20				
<i>Roda de Berà</i>	20				

Tabla 5.11

⁶¹⁰ Como consecuencia de la importancia de la información facilitada por los entrevistados, el tipo de materia tratada y la necesidad de preservar los datos relativos a la seguridad ciudadana de cada Ayuntamiento, se ha tenido y querido preservar la confidencialidad como compromiso de profesionalidad, tanto de los municipios participantes, como sobre las personas de los tres grupos diferenciados que han participado (**Políticos, Jefes y Plantilla**). De esta forma, en ningún momento del estudio se han facilitado datos que puedan relacionar ni comprometer las respuestas con las personas o Corporaciones locales participantes. Tampoco se han expuesto en el trabajo las respuestas resultantes, ni por orden alfabético, ni ningún otro tipo de orden deductivo que pudiese darse, sino que se han expuesto aleatoriamente por los motivos de privacidad expuestos anteriormente.

⁶¹¹ Este límite subjetivo no está determinado por ningún otro estudio ni administración. El motivo para elegir estas franjas numéricas a la hora de separar a los municipios en un grupo y no en otro, se ha debido básicamente a dos motivos. Por la posibilidad que tenían estas plantillas para afrontar los servicios diarios y/o planificados, en virtud del número de personas que podían estar de servicio ordinario (según los agentes que disponían), y por las Unidades Especializadas que disponen éstas respecto del resto de plantillas. Únicamente después de haber consultado diversos asesores policiales que ratificaron y aconsejaron sobre los topes propuestos y no otros, se estableció esta separación estos para poder diferenciar más práctica y fácilmente, a los diferentes colectivos policiales, pudiéndose valorar a posteriori y a lo largo del trabajo la importancia numérica de sus efectivos policiales, y sus funciones.

5.2 – Las preguntas abiertas

Para saber el porqué de las preguntas formuladas y su importancia dentro de la encuesta desarrollada se ha creído oportuno realizar en alguna de ellas, y de forma previa a los resultados, una introducción explicativa sobre su sentido de formulación.

Posteriormente se han extraído los resultados numéricos en forma de tablas, comentándose los resultados de las mismas, así como aportando y glosando las explicaciones de los entrevistados.

De este apartado se extraerán finalmente las conclusiones, apostillando algunas según el parecer de este doctorando.

5.2.1 - Los Políticos

Pregunta 1 - ¿Cree suficiente y/o efectivas las Juntas Locales de Seguridad?⁶¹² En caso contrario, ¿qué fórmula de coordinación propondría?

Antes de entrar en los resultados extraídos sobre esta pregunta, sería necesario hacer para su correcto entendimiento una pequeña introducción y extracción de lo que las diferentes normativas (estatales y autonómicas) regulan sobre las Juntas Locales de Seguridad (JLS).

El artículo 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece a las Juntas Locales de Seguridad según el siguiente texto:

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.
2. 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.

Se puede entrever con esta escasa redacción (en vigor desde hace más de veintiocho años), que además de no definir, la actual realidad policial de algunas regiones autonómicas, que esta normativa padece de ciertos problemas. En este sentido, este órgano no es de obligada constitución, no regulándose tampoco con suficiente detalle: sus funciones, ni la homogeneidad en la composición de la misma, por ello se tuvo que redactar un Reglamento que los regulase, aunque no sucedió esto hasta 24 años después de la aprobación de la LOFCS⁶¹³.

Aun y poderse pensar que esta norma acabaría con los problemas expuestos anteriormente, solo lo hizo en parte, ya que según la Disposición Adicional Primera de este Real Decreto:

“lo dispuesto en esta norma no se aplicará a 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.”

Es decir, que no todos los territorios tendrían en su caso la misma regulación, tanto en funcionamiento, como en composición, competencias, periodicidad, presidencia, etc.

Además, según el artículo 3.1 del mismo Reglamento estatal, las JLS no son de obligada constitución en el resto de las CCAA, dejando esta incoherencia normativa en cierta

⁶¹² Según el **R.D 1087/2010, de 3 de septiembre**, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, éstas 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 término municipal.

⁶¹³ El anteriormente mencionado **Real Decreto 1087/2010**, de 3 de septiembre.

desventaja a los municipios pequeños que sus representantes políticos no viesen oportuno crearlas, o que no creyesen necesario aceptar su constitución, aun siendo propuesta su creación por la administración estatal, ya que se necesita un acuerdo inter partes.

Es de referir una cierta desventaja cuando se habla de no poder tener los habitantes del territorio municipal en cuestión, la oportunidad y ventaja para que su Ayuntamiento se coordine con el resto de Fuerzas de Seguridad del Estado, o incluso para conocer los datos que se proporcionan en estas reuniones colegiadas, así como no darse la oportunidad de crear, a través de la propuesta de las Juntas Locales de Seguridad, los **Consejos Locales de Seguridad**, que en definitiva es la figura que permite legalmente la máxima participación ciudadana para la mejora de los niveles de seguridad pública, donde pueden ser invitados en un acopio para la mejora de la seguridad ciudadana a los representantes de asociaciones ciudadanas, organizaciones empresariales, sindicatos y otras instituciones o sectores que conformen el tejido social.

Al igual, si no existe la JLS en un municipio concreto, no se podría celebrar a proposición de ésta, la **Comisión de Coordinación Policial**, fórmula de vital importancia para la coordinación en el ámbito territorial básico, la cual depende funcionalmente de la misma, y está integrada por los Jefes inmediatos de los Cuerpos de Seguridad con competencia territorial en el término municipal.

Se dilucida con todo ello problemas de difícil solución en los municipios que no creasen estos órganos coordinadores en el ámbito de la seguridad, pero aun constituyéndose, las comunidades autónomas de Navarra, País Vasco y Cataluña no se acogen a esta normativa (al tener Cuerpo de policía propio), con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público), pueden regular estas figuras de la manera que más crean oportunas.

Existen así, según el territorio, varias fórmulas para la coordinación municipal con relación a las JLS, pero que no necesariamente han de seguir los mismos criterios de obligatoriedad, funcionamiento, composición, competencias, periodicidad, presidencia, u otros.

Navarra y Cataluña lo regulan con la misma denominación, estructura y funciones, similares a la fórmula estatal⁶¹⁴.

En cambio el País Vasco no regula las JLS, sino que regula⁶¹⁵ las denominadas **Comisiones de coordinación policial de ámbito local**⁶¹⁶, estableciendo (dentro del apartado denominado colaboración y cooperación policial) una fórmula muy apartada de las JLS, al marcar que estas solo se formarán en las capitales y en cada una de las demarcaciones territoriales de la *Ertzaintza* en los términos que se fijen

⁶¹⁴ La Comunidad de Navarra lo regula en el **artículo 7 de la Ley Foral 8/2006**, de 20 de junio, de seguridad pública de Navarra. Cataluña lo regula en los **artículos 9 y 10 de la Ley 4/2003**, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

⁶¹⁵ En el **artículo 43 de la Ley 15/2012**, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

⁶¹⁶ Esta norma modifica la anterior Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policías del País Vasco, derogando entre otros aspectos, el capítulo III del título V, relativo a la Coordinación de policías locales.

reglamentariamente, diferenciándose de las JLS en que estos últimos se formarán, en su caso, en todos los municipios con policía local.

Visto esto, y para valorar los resultados de las respuestas de los ediles de la Provincia tarraconense (afectada por la normativa catalana), se ha querido preguntar a los Políticos sobre el funcionamiento y eficacia de estos órganos colegiados de coordinación, queriéndose averiguar en esta pregunta si las Juntas Locales de Seguridad son óptimas para los municipios que la utilizan, o si por el caso contrario han de buscarse fórmulas alternativas o habría de modificarse su regulación.

Respecto del motivo por el cual se pregunta sobre la suficiencia o insuficiencia de estas reuniones, es para ver si realmente se cumple el precepto regulado en el artículo 9.7 de la Ley 4/2003 catalana, que establece que La Junta Local de Seguridad se tiene que reunir en sesión ordinaria con carácter trimestral, además, una de las sesiones anuales tiene que ser plenaria (y tienen que ser invitados los vocales no permanentes y las personas y las entidades a que hacen referencia los apartados 3 y 4)⁶¹⁷, con el fin de conocer el plan de seguridad local y debatir la situación general de seguridad al municipio.

Extracción de los resultados

¿Cree que las Juntas de seguridad efectivas y/o suficientes?					Propuestas planteadas
No efectivas	efectivas	Insuficientes	suficientes	Ns/Nc	
12 (43%)	13 (46%)	14 (50%)	12 (43%)	3 (11%)	4 (14%)
Alcaldes - 3 Ediles - 9	Alcaldes - 5 Ediles - 8	Alcaldes - 3 Ediles - 11	Alcaldes - 5 Ediles - 7	Alcaldes - 1 Ediles - 2	Alcaldes - 1 Ediles - 3

Tabla 5.12

Comentario de los resultados

En este caso, como que los Alcaldes de las corporaciones locales son los Presidentes de las Juntas Locales de Seguridad, era importante separar, según la pregunta, cuántas de las respuestas eran contestadas por Concejales o Alcaldes de forma diferenciada, ya que un edil no tiene quizá el mismo punto de vista respecto de la suficiencia o la efectividad que un Alcalde, ya que al presidir ese Órgano consultivo puede ver con más obviedades sus problemáticas y/o carencias, en caso de existir.

Aun así, se puede ver que del total de los nueve Alcaldes entrevistados, la proporción de ellos que se pronuncian de forma negativa ante la fórmula de las JLS es de prácticamente un tercio de los encuestados, frente a los caso dos tercios restantes que abogan por su continuidad.

En relación con los motivos por los cuales algunos Políticos no se consideran efectivas las JLS, se enumeran varios. Sobre todo porque no se consideran reuniones técnicas al estar muy politizadas y no ser operativas, debiéndose plantear más objetivos y menos indicadores, donde mayoritariamente se cree por parte de los encuestados que únicamente se comparten datos estadísticos al ser un foro puramente de valoración estadística de los resultados presentados por las partes. Se achaca esta consecuencia a

⁶¹⁷ Los representantes de la Judicatura y de la Fiscalía y las Asociaciones y las entidades vecinales y ciudadanas del municipio, en el supuesto de que puedan ser afectadas por los asuntos a tratar.

que los representantes policiales y políticos de los *Mossos d'Esquadra* basan su cara pública en el marketing (ensalzado en estas reuniones) que posteriormente hacen públicos los resultados.

Los representantes Políticos que por el contrario, avalan la efectividad y suficiencia de estos encuentros político-policiales, se basan en que es correcto que se valoren en estas reuniones las situaciones municipales de seguridad, que se habla de las problemáticas existentes, que se aportan los datos estadísticos generados con las actuaciones policiales. Esto es positivo según el punto de vista, porque se genera al *político*, el conocimiento del entorno policial.

Por último, también se alababa la buena coordinación existente entre estos foros, sobre todo a propuesta de los alcaldes.

Del resultado de las entrevistas se extrajeron cuatro propuestas, siendo las siguientes:

- a) Cambiar el contenido de las reuniones para plantear más los problemas de fondo, que los de forma, sustituyéndose las estadísticas por el debate de las formas de prestar los servicios.
- b) La creación de más comisiones técnicas, a propuesta de las JLS, ya que aunque legalmente estén previstos, en la práctica no se realizan en muchos municipios porque parece que en estas reuniones no se quiere hablar de cosas diferentes a la exposición de datos estadísticos.
- c) Realización de reuniones de carácter mensual o bimensual entre Políticos y Jefes de policía de los Cuerpos en activo en el territorio⁶¹⁸ para solucionar la falta de suficiencia de las JLS, y
- d) La modificación del ámbito territorial de las JLS, pudiendo realizar reuniones comarcales.

Entrando ahora a valorar sobre el número de reuniones realizadas (en virtud del artículo 9.7 de la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad de Cataluña), éstas deberían de convocarse cada tres meses de forma ordinaria. Pero la realidad es muy diferente, ya que de todos entrevistados, un poco más de la mitad de los diecinueve, se decantan por la no efectividad de estas reuniones, subiendo incluso un poco más su porcentaje ante la declaración de insuficiencia respecto de la periodicidad de las mismas.

De los veintiocho entrevistados, diecinueve de los Políticos se han pronunciado numéricamente ante la pregunta de cuántas veces se celebran las JLS. De estos, seis de ellos han manifestado celebrar esta reunión cada seis meses. Nueve más han reconocido reunirse una vez al año.

Analizando estos números, puede verse que lo normal es solo reunirse una o dos veces al año, cuando en realidad lo legal es realizar cuatro reuniones anuales.

⁶¹⁸ En el caso concreto de Cataluña, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía no realizan tareas de seguridad ciudadana, siendo esto un hecho que hace que la persona que ha propuesto la iniciativa de reunir a los Cuerpos en activo, se refiera a los que son visibles ante el ciudadano, ya que las acciones realizadas por la GC y el CNP no tienen el efecto de dar seguridad activa con sus actuaciones, normalmente de oficina o de paisano (sin uniforme).

Aun lo visto anteriormente, y por mucho que pueda parecer insuficiente, faltan cuatro casos más a comentar, de forma particular, por su especial carencia a la hora de convocarse reuniones de esta índole.

De más a menos, manifiesta uno de los cuatro que se han convocado en su municipio dos o tres JLS en seis años (aproximadamente cada mandato y medio). Otro más, que no se han reunido en dos años (desde que el nuevo Alcalde alcanzó la presidencia municipal). Un tercero que no se realizan, sólo en su caso 3 o 4 Mesas de Coordinación Operativas (MCO). Y el último caso, que no se realizan ni Juntas Locales de Seguridad ni Mesas de Coordinación Operativas, solo contactos puntuales entre los Cuerpos policiales para tratar las problemáticas que puedan darse durante los servicios.

Claramente se detecta con estas respuestas que no se cumple en ningún caso lo establecido respecto de la periodicidad de estas reuniones de coordinación, sean esencialmente estadísticas o no.

Dónde radica el problema y la solución a esta disfunción para celebrar el mínimo de reuniones obligatorias por ley, es de fácil observancia. Los encargados de solicitar las reuniones y convocar a los representantes de las mismas son los alcaldes, motivo por el cual si no se realizan con más asiduidad, es por la falta de implicación de estos representantes municipales al entender estos según sus repuestas, que no se requieren más reuniones de este tipo por no haber problemas que tratar, o que las con la realización de las Mesas de Coordinación Operativas (en adelante MCO) es suficiente para que se coordinen los Cuerpos Autonómicos y Locales.

Aun y no cumplirse los plazos ni el número de reuniones mínimas a convocar, cinco Alcaldes y siete concejales piensan que son suficientes. De ese número de respuestas se puede entender que no convocan más reuniones, por quizá alguno de los motivos expuestos en el anterior párrafo.

Pero lo más curioso del tema es que un número aún mayor (tres alcaldes y once concejales) consideran que se realizan pocas reuniones, cuando en realidad la solución está en manos de al menos 3 de ellos (la de los Alcaldes), al poder convocar más encuentros, pero que inexplicablemente no hacen.

Pregunta 2 - ¿Cree necesarios los Cuerpos de Policía local, o cree que los otros Cuerpos policiales podrían asumir sus competencias policiales sin ningún problema para los Ayuntamientos?

Posteriormente se planteará una pregunta relativa a la posible fusión entre los Cuerpos de Policía local y los Cuerpos autonómicos, que en caso de ser factible y efectiva significaría la desaparición de los Cuerpos de policía local, o al menos la de muchos de ellos. Pero en este caso solo se plantea la posibilidad de poder dejar de actuar las Policías locales en sus territorios.

Esta opción podría entenderse, o bien por el ánimo de redefinir el sistema policial actual para que se hiciesen cargo de sus competencias otros Cuerpos policiales, o ya fuese por creer el Político entrevistado que no hay motivo de continuar con la existencia de la policía local que dirige, al poderla considerar por ejemplo, demasiado gravosa para las arcas municipales, o también, para poder considerar que se duplican las competencias innecesariamente, o por cualquier otro motivo de peso subjetivo que creyesen oportunos los entrevistados, en su caso.

Extracción de los resultados

¿Cree necesarias las PL's o deben ser substituidas?	
Necesarias / No sustituibles	Incensaría / Substituibles
22 (79%)	6 (21%)
Alcaldes - 6	Alcaldes - 3
Ediles - 16	Ediles - 3

Tabla 5.13

Ampliamente se han decantado en esta ocasión los encuestados por la necesidad de no sustituir las competencias de sus policías locales. En este caso, más de tres cuartas partes de ellos valoran continuar con la política municipal de seguridad.

Debido a la gran aportación de justificaciones hacia la necesidad de tener policía local, se ha de parar más ampliamente, sobre los motivos esgrimidos para justificar su continuidad, destacando por orden de importancia tres muy concretos: la proximidad al ciudadano, el conocimiento del territorio y la falta de efectivos de otros Cuerpos policiales, entre otros. Por este motivo era mayoritaria la consideración de que la policía local ha de encaminarse a consolidar las funciones de **Policía de Barrio** o de **Proximidad** (usado este argumento hasta en diez ocasiones).

La defensa del modelo de Policía de Proximidad se basa en que este tipo de patrullaje da más seguridad, genera diálogo, conversación, civismo y educación al ciudadano, conoce las problemáticas del pueblo, y las resuelve rápidamente.

Estas características no suelen valorarse en cambio con tanta fuerza, ante el resto de Cuerpos policiales (autonómicos o estatales), que parece que tienen más dificultad a la hora de realizarlas por no poseer el factor del acercamiento al ciudadano.

En definitiva, esta forma de patrullaje se considera más efectiva en los Cuerpos municipales, ya que realizan funciones de atención a las personas, asistenciales generales, de tráfico urbano, etc. En definitiva es la policía del ciudadano.

Comentario de los resultados

Los comentarios positivos versados para apoyar la continuidad de las policías locales se centran en diversas justificaciones.

El primero de los motivos es el conocimiento del territorio (utilizado en cinco ocasiones), ya que ante él dilucidaron las preocupaciones de los *Políticos*, debido según sus palabras, a la realidad geográfica i de población de cada municipio, donde se necesita un Cuerpo con conocimiento de los diferentes núcleos dispersos, negocios, caminos, etc, donde la idiosincrasia de cada territorio, no solamente se limita al terreno físico, sino también al comportamiento de las persona y las costumbres sociales y culturales de los vecinos. Esta variedad y particularidad municipal hace particular cada actuación.

Por el contrario decían, que otros Cuerpos policiales no conocen con la misma exactitud el mismo terreno por tener en muchas ocasiones agentes destinados de forma temporal o que no han crecido cerca de ese ciudadano, claramente particular según la zona de la provincia donde se trabaja.

El segundo motivo, la falta de efectivos de otros Cuerpos policiales, evidencia para los Ediles y alcaldes decantados por este argumento, que las demandas de los servicios ciudadanos no serían cubiertos debidamente si dejasen de existir las policías locales o si se asumiesen las competencias exclusivas por otros Cuerpos policiales, ya que los agentes municipales son los que realizan la primera actuación prácticamente siempre, siendo un ente policial básico y fundamental para el mantenimiento de la seguridad municipal.

El hecho que el policía local acuda en muchas ocasiones como la primera fuerza actuante, se debe a la colaboración ciudadana, que siempre ha sabido y querido llamar a la puerta de la policía local (utilizando los medios de comunicación y contacto que siempre han existido para reclamarlos).

Esto se contrarresta en muchos casos con la centralización que han establecido la mayoría de las CCAA del teléfono de emergencias 112, el cual comunica principalmente las urgencias y/o emergencias en materia de seguridad ciudadana a los Cuerpos de seguridad autonómicos (como por ejemplo pasa en Cataluña) o a los estatales en otras regiones, factor que ha hecho disminuir en gran medida las asistencias de la policía local en este tipo de actuaciones o reclamos.

El último motivo argumentado en apoyo del trabajo de la policía local, es que cada Cuerpo de seguridad pública existente en su territorio, no debería de asumir las competencias que legalmente no le son reconocidas.

Cada Cuerpo tiene una cierta personalidad de la que derivan sus competencias, especialmente las exclusivas, debiendo por ello de existir las policías locales, para su realización, como pasa con el tráfico en el núcleo urbano, las ordenanzas municipales, etc...

Centrándonos ahora en los que no creen en la continuidad de las policías locales, éstos han alegado diferentes motivos para tomar esta determinación.

No obstante en alguna ocasión, y aun declarando que son Cuerpos policiales necesarios, se reconoce sobretodo en municipios pequeños que las policías municipales son Departamentos muy costosos de mantener, siendo este el grupo mayoritario de opositores a las policías locales.

Se basan en que en los municipios pequeños la existencia de la policía municipal no tiene sentido, tanto por ser una carga económica demasiado grande, como por faltar efectividad cuando son pocos miembros los que forman parte de la Plantilla, al no tener estos a veces suficientes efectivos para cubrir los turnos diarios de servicio⁶¹⁹.

Si se imaginan por ejemplo peleas tumultuarias, accidentes con heridos, intervenciones de seguridad ciudadana con vehículos con varios ocupantes que se les tenga que identificar o denunciar, etc. Esto generará que en muchas situaciones no se decida actuar de oficio o que no se puedan resolver con la seguridad debida (para los agentes actuantes) por no tener posibilidad de solicitar apoyo de otros compañeros del mismo Cuerpo policial (por muchas veces ser la única patrulla trabajando en ese turno) teniendo que solicitar, si los medios técnicos de comunicación lo permiten, soporte a de otros Cuerpos policiales, que muchas veces no llegarán en el momento preciso o más oportuno.

La consecuencia negativa, es que aun considerándose por estos ediles como “Cuerpos no necesarios”, éstos siguen teniendo sus competencias, no se ha materializado la disolución del Cuerpo policial del municipio (que se conseguiría con la simple aprobación por el pleno municipal), ya que en la mayoría de las ocasiones no existe otro Cuerpo policial ubicado en su municipio que diese al consistorio una respuesta rápida a los requerimientos del ciudadano.

Por esto, aun no considerándolos del todo necesarios, el Político no puede prescindir de su Cuerpo policial, por necesitar que preste los servicios en su territorio, muchas veces aislado, casi en exclusividad, y más o menos de forma efectiva y rápida a sus ciudadanos, resolviendo los problemas de forma prioritaria ante la falta de respuesta de los efectivos de otros Cuerpos policiales.

Empero, dos de los entrevistados valorarían seriamente prescindir de la Policía municipal si hubiese otro Cuerpo policial en su municipio que pudiese descargar al consistorio de los gastos y cargas que genera la policía local (sobretodos políticas).

El último razonamiento expuesto por estos Políticos, se basa no en una estricta desaparición de los Cuerpos Locales de seguridad, sino en la propuesta de crear una Policía comarcal, para repartir costos, con agentes destinados de forma fija en los diferentes municipios que hubiesen firmado convenio, ya que la respuesta de la policía autonómica, en este caso, suele tardar más de 10 minutos en llegar ante las urgencias requeridas.

⁶¹⁹ Este último planteamiento se refiere a Cuerpos donde básicamente son menos de 10 agentes, por ser difícil cubrir más de un agente por turno, debiendo éste enfrentarse a depende qué servicios donde muchas veces se necesitan más de una pareja de policías para resolverlas con garantías de éxito.

Pregunta 3 - Si las estadísticas delictivas se redujeran y se consiguieran mantener en unos niveles deseados, ¿reduciría el presupuesto de la policía local, o lo aumentaría para potenciar funciones diferentes a las de seguridad ciudadana? ¿Por qué?

Durante el periodo de redacción de esta investigación (iniciada en mayo de 2011), y durante la realización de las encuestas y entrevistas, el país se encontraba inmerso en una crisis globalizada que no simplemente afectaba a la generalidad de la ciudadanía, sino también a las Administraciones. Por ese motivo no era fácil plantear esta pregunta a los dirigentes políticos de los Cuerpos de policía local sin antes aclararles el contexto concreto que se pretendía plantear para evitar respuestas basadas en la situación actual de crisis económica.

Con esa reflexión se ha tenido que sugerir para las respuestas, un escenario ideal, donde se considerase que no existiesen problemas económicos en la administración local del entrevistado para responder esta pregunta, donde en muchos lugares fue una realidad en un pasado no muy distante.

En definitiva, al sugerir contestar sin basarse en problemas económicos reales y actuales, se pretendía saber si los entrevistados responderían aumentar el presupuesto, quizá por tener proyectos pendientes para la policía local (como la contratación de personal, compra de material, construcción de dependencias nuevas o renovarlas entre otras), o simplemente aumentarlo por creer en la política de seguridad municipal.

Si bien prefiriesen no subir el presupuesto, o por el contrario rebajarlo o desviarlo en pro de otros departamentos municipales, se podría intuir, deducir o confirmar, según las respuestas facilitas por los Políticos, que quizá tuviesen otras prioridades más importantes que la seguridad, como podría ser la cultura, los festejos, los fines sociales, la urbanización, u otros varios, o que quizá no valorasen la importancia de tener un Cuerpo policial correctamente formado, equipado, remunerado, etc, por no considerarlos necesarios.

Ante la petición de aclaración de los encuestados de sobre qué Capítulo acogería el supuesto aumento presupuestario⁶²⁰, se ha aclarado a los interesados que podría tratarse de cualquier Capítulo, todo con la finalidad, de mejorar la situación, o los objetivos de su policía local, o de la política de seguridad del consistorio.

Extracción de los resultados

¿Aumentaría o reduciría el presupuesto de la PL en un escenario idóneo?		
Lo aumentaría	Lo reduciría	Lo mantendría
11 (39%)	5 (18%)	12 (43%)
Alcaldes - 3 Ediles - 8	Alcaldes - 2 Ediles - 3	Alcaldes - 4 Ediles - 8

Tabla 5.14

⁶²⁰ Los presupuestos de la administración se reparten en diversos Capítulos económicos, según si el gasto se realiza. De los tres tipos de gastos posibles (corrientes, de capital y financieros), los primeros se dividen en cuatro capítulos. De personal (capítulo I), de gastos de bienes corrientes y servicios (capítulo II), de intereses (capítulo III) y por transferencias corrientes (capítulo IV).

Comentario de los resultados

Es lógico que quien desee aumentar una partida presupuestaria municipal busca un fin, y esos fines son los que los entrevistados han querido manifestar para evidenciar su posicionamiento a favor de las policías locales.

Estos objetivos se han dividido básicamente en dos puntos, la contratación de personal y el trabajo en las diversas áreas competenciales, aunque como se comprobará todas están ligadas al aumento de personal, por mucho que no lo viesen en sus explicaciones los preguntados.

La contratación de personal ha sido la respuesta mayoritariamente aportada por los municipios, por tener una muy reducida cantidad de agentes en plantilla. Dentro de sus razonamientos explicaban, que la situación actual les ha obligado a reducir las Plantillas⁶²¹, o incluso no han permitido cubrir los puestos de agentes presupuestados desde hace años.

El trabajo de la Plantilla en otras áreas se ha basado principalmente en poder hacer tareas de proximidad en prevención de la delincuencia, diciendo literalmente de los Políticos, que: “si se baja la presión luego vuelven los problemas con más fuerza” y “sin seguridad no hay libertad”.

También han realizado sus razonamientos en fundamentar la observancia de sus competencias en otras áreas, para con la intención de prestar los servicios con más insistencia y regularidad ante las Ordenanzas, el tráfico u otras áreas competenciales, o ante la simple necesidad de poder cubrir policialmente los diversos núcleos de población que existen, sobretodo en uno de los municipios (con más de veinte urbanizaciones), que se puede cubrir por disponer sólo de una o dos patrullas de servicio.

Aunque los Políticos no se hayan planteado en sus respuestas aumentar el presupuesto para utilizarlo en por ejemplo: en la compra de material, la remodelación o construcción de una comisaría nueva, el aumento de los sueldos, etc, los intereses de los Políticos se basan básicamente en poder ejecutar la política de seguridad de la forma más eficaz según su entendimiento, patrullando por todos los barrios o pedanías, atendiendo mejor o con más proximidad al ciudadano o pudiendo denunciar las infracciones de las ordenanzas o las relativas al tráfico, principalmente.

Pero lo que nadie ha pensado, o si lo ha hecho nadie lo ha dicho, es que para que la Plantilla trabaje más y mejor también se han de tener medios y no solo un aumento de plantilla, ya que estos conceptos están sustancialmente entrelazados. Y si se tienen ambos se consigue un aumento de la motivación, generando esto un mejor trabajo en las zonas territoriales que despliegan sus funciones.

Algunos de los entrevistados abogan por posicionarse oficialmente de forma neutral, aunque oficiosamente son más partidarios de aumentar el presupuesto según se deduce de sus explicaciones. El motivo de esta deducción es bien sencilla, porque al contrario

⁶²¹ Extinguiendo plazas de agentes que han marchado en comisión de servicios a otros municipios, o no renovando al personal interino que solía cubrir los huecos de plantilla fija que no se ha podido cubrir aun estando aprobada.

que los que defienden el aumento presupuestario, los Políticos pertenecientes a municipios pequeños ven más viable la restructuración de sus plantillas, de su funcionamiento, o la autoformación, por no tener personal suficiente ni medios idóneos para llevar a cabo esos propósitos con un simple mantenimiento presupuestario. Sí en cambio para los municipios con mucha plantilla o con medios suficientes la opción del aumento presupuestario para tener más medios económicos a su alcance.

Aunque normalmente se necesita un aumento presupuestario para obtener mejoras en la policía local, y con solo el mantenimiento de la asignación económica, en diferentes ocasiones la opción de mantener el presupuesto municipal se ha justificado.

No obstante, ejemplo de las propuestas de mejora expuestas por los participantes son: poder hacer más formación, la optimización de recursos, potenciar la policía preventiva de proximidad o de barrio (para una mayor detección de las problemáticas existentes), o simplemente hacer otras funciones: como la lucha contra el absentismo escolar, la prevención delincriminal, o la especialización en las relaciones ciudadanas.

Estas ideas se entienden viables por dos motivos posibles: ya sea reformando el funcionamiento o el organigrama de la plantilla y creando un plan de formación con los medios disponibles (autoformación), o bien aumentando el presupuesto, pero estas fórmulas sólo son viables en municipios grandes, como a continuación se verá.

Ahora bien, de los doce que manifestaron mantener el presupuesto municipal de su policía local, cinco de ellos sí justificaron específicamente ese mantenimiento. La primera y quizá más interesante desde el punto de vista razonado, es la que textualmente dice que “si lo redujese dejaría de existir”. ¿Y por qué la decisión de mantenerlo antes que aumentarlo?

Un claro ejemplo de ello pasa en algunos municipios con los cargos electos que se les entrega una cartera municipal deseando que pasen los cuatro años lo más rápidamente posible, sin problemas, para pasar el testigo de esa Concejalía al siguiente representante político que lo releve después de las siguientes elecciones, como si de una carga se tratase.

De forma muy similar, otros dos manifestaron literalmente, que: “mantenerlo es como subirlo” y otro, que “la fluctuación de población en verano hace que no se pueda reducir”.

Para los cinco comentarios restantes que justificaban el resto de las decisiones (aunque estas menos positivas para el Cuerpo de policía local), tres evidencian una clara predisposición a la redistribución presupuestaria ante otros Departamentos municipales, quizá más importantes o necesitados (siempre bajo el criterio de los Políticos que posiblemente dirijan otros departamentos).

Se ha de valorar positivamente la sinceridad aportada por los entrevistados, pero sigue quedando en el aire una duda, ¿por qué lo reducirían en un plano hipotético, económicamente correcto, donde teóricamente no haría falta hacerlo?

Pregunta 4 - En el supuesto de que fuera posible dentro de los requisitos establecidos, ¿estaría interesado en que se hiciera una mancomunidad de Cuerpos o de servicios con sus policías locales limítrofes? ¿Por qué?

Como ya se explicó anteriormente, la normativa actual no permite mancomunar a los Cuerpos de policía local, pero se ha creído importante utilizar este término por la similitud a la fórmula utilizada legalmente para realizar la asociación de servicios policiales, ya que el termino mancomunidad es un término muy familiar para los ayuntamientos y es de fácil comprensión para hacer una analogía a la fórmula legalmente permitida.

También, y aparte de poder desvelar la opinión de los entrevistados para con esta posibilidad, se ha querido saber sobre si se conocía o no la existencia de la posibilidad de asociar los servicios policiales, regulada por el estado desde el año 2010, y por Cataluña desde principios del año 2012, que como se verá no es un modelo ni mucho menos conocido por la mayoría de los encuestados.

Cuando se planteó esta pregunta al grupo de Políticos, aproximadamente el 90% de ellos (25 de los entrevistados) no tenía conocimiento de la posibilidad legal de poder asociar sus servicios de policía municipales limítrofes. Por este motivo se les tuvo que explicar resumidamente el contenido de la normativa que lo regulaba, así como sus requisitos y posibilidades legales de funcionamiento, pudiendo entonces los Políticos dilucidar los pros y contras que les llevaron, en la mayoría de los casos a improvisar las respuestas facilitadas por el desconocimiento de las Orden Ministerial. Aun así, un Alcalde de ellos siguió sin tener opinión.

Extracción de los resultados

¿Estaría de acuerdo con <i>mancomunar</i> o asociar servicios policiales?			
Tiene dudas sobre la viabilidad	En desacuerdo	De acuerdo	Ns/Nc
3 (11%)	4 (14%)	20 (71%)	1 (4%)
Alcaldes - 1 Ediles - 2	Alcaldes - 1 Ediles - 3	Alcaldes - 6 Ediles - 14	Alcaldes - 1

Tabla 5.15

Comentario de los resultados

Después de saber claramente qué era la asociación de servicios policiales y explicar sus peculiaridades, la mayoría se decantó por aceptar la oportunidad de realizar hipotéticamente esta opción, arriesgándose a lanzar propuestas para con ese fin, siempre que esto pudiese mejorar los problemas económicos y de seguridad de los municipios, potenciando a las policías locales más pequeñas, con la intención de ayudarse mutuamente.

La idea generalizada, sin entrar aun en los motivos específicos, es ayudar a los municipios más desfavorecidos y con más necesidades gestionando los recursos conjuntos (materiales y personales) consiguiendo no estar muchas veces bajo mínimos o poder cubrir sectores donde no pueden llegar muchas veces por estar, o bien lejos del núcleo principal de población, o por ser zonas limítrofes, que muchas veces pertenecen a otros municipios que no solo no tienen policía local, sino que tampoco tienen en muchas ocasiones, ni Cuerpo de vigilantes municipales.

Dentro de los motivos específicos aportados, el principal se basa en las ventajas económicas como medio para en su caso ahorrar en la compra de material y en la contratación de personal, obteniendo servicios más económicos al no tener que soportar el consistorio la totalidad de los costes del patrullaje dentro de su municipio. Empero y todo así, uno de ellos creyó oportuno manifestar que: “siempre le tocará pagar más a quien tenga más dinero”.

El segundo motivo mayoritario era el patrullaje conjunto, aprovechando la oportunidad de salir de término los agentes implicados en estos acuerdos. Patrullaje para primordialmente cubrir las edificaciones diseminadas afincadas en los pequeños núcleos rurales donde los vecinos suelen tener no solamente primeras residencias, sino sobretodo parcelas con construcciones no planificadas (para guardar los elementos necesarios para cultivar las tierras o simplemente pasar el fin de semana), quedando por este motivo los núcleos diseminados sin vecinos que vigilen o habiten durante la mayor parte del tiempo, y que la única vigilancia posible es la realizada, dentro de sus posibilidades por los Cuerpos policiales.

E hilando más, los encuestados se han aventurado a afirmar que esas zonas son zonas que otros Cuerpos policiales, diferentes a los locales, no tienen ni conocen con la profundidad suficiente a las personas propietarias de las fincas, los caminos municipales (muchos privados), ni la ubicación de las construcciones rurales, ya que como se ha dicho antes, la existencia de muchas de ellas no constan declaradas y no pueden consultarse en los archivos de la administración.

De forma particular, en un caso sólo se hubiese estado interesante en pactar una asociación de servicios para únicamente compartir el servicio de vigilancia nocturna, por ser la franja horaria más desfavorecida de patrullas, y por ser las horas donde más infracciones penales o administrativas se cometen.

Por último decir, que de las cinco personas que sí manifestaron tener conocimiento de la fórmula alternativa de funcionamiento, tres dijeron haber tenido contacto con municipios limítrofes, pero que ambos desistieron por no llegar a los acuerdos políticos necesarios para su puesta en funcionamiento. Uno de estos dos, que lo intentó con varios municipios fronterizos sin Cuerpos policiales propios, desistió por ser todos partidos políticos diferentes al de su municipio.

Concretamente fue el mismo entrevistado que en la segunda pregunta (relativa a la supresión o no de los Cuerpos locales de policía) manifestó la posibilidad de crear un Cuerpo policial comarcal, manifestó nuevamente la idea de aprovechar las infraestructuras, sin tener que duplicar Cuerpos ni dependencias municipales, con más motivo ahora por ajustarse aquí la idea que inicialmente había planteado, aunque también bajo el desconocimiento previo del Político de poder crear una asociación de servicios policiales⁶²². La idea (explicada bajo el anonimato) fue propuesta por un alcalde en una reunión comarcal, para que el Cuerpo municipal asociado funcionase no sólo con base en los acuerdos políticos, sino también marcado por los acuerdos policiales.

⁶²² Esta propuesta venía de uno de los municipios policialmente más desfavorecidos, tanto por su bajo número de agentes, como por sus particularidades políticas y territoriales, ya que su funcionamiento era relativamente inviable por un desacuerdo intermunicipal sobre su futuro.

Esta idea hubiese significado la pérdida de poder municipal sobre las decisiones de la seguridad municipal, por ello manifestó que no fue respaldada por los otros municipios limítrofes.

El otro en cambio, varió su decisión por desacuerdos finales, incluso después de haberse materializado un planning de funcionamiento.

Un tercero manifiesta estar actualmente en contacto también con municipios fronterizos sin Cuerpos policiales propios, estando en una fase primaria de acuerdo, siendo potenciados estos contactos por el Consejo Comarcal de la zona.

De forma decreciente hacia la negativa a realizar las teóricas asociaciones de servicios, hay que remarcar a los Políticos que aun viendo algunos posibilidades de estos acuerdos, se plantearon dudas sobre su éxito, sobretodo de los municipios pequeños ante la incertidumbre sobre si de esta experiencia saldrían favorecidas o no.

Dos son aquí los motivos dominantes que han generado recelos: las políticas de prestación de servicios y los acuerdos económicos.

El primero de ellos se debe sobre todo a los problemas de afinidad política por falta de intereses comunes, claramente remarcados no solo en municipios diferentes, sino también en el mismo municipio, donde es habitual que existan acuerdos de gobierno entre diferentes partidos que no siempre comparten la misma política de seguridad, y que cualquier intento por realizar una apuesta de este tipo, no está siempre bien vista.

En materia de seguridad pública parece cosa ilógica que suceda esto, pero los partidos políticos suelen mantener ideas fijas respecto de las relaciones que deben de tener en su municipio con otros cercanos o colindantes, muchas veces enfrentados por rivalidades muchas veces históricas, otras por el simple color del partido, aunque a veces únicamente por circunstancias, como decía uno de los entrevistados, por el cruce de denominaciones peyorativas existentes entre ellos, que inexplicablemente no cesan con el paso de los años, entre otros motivos.

Esto hace que ciertos grupos políticos nieguen cualquier contacto para realizar este tipo de convenios por poderse generar críticas de parte de los vecinos afines a sus ideas, aun favoreciéndoles estos pactos si se realizasen.

Esto último se ha vislumbrado claramente en dos de los consistorios visitados (ambos de pequeñas dimensiones), siendo claramente reconocido por sus Políticos en estas entrevistas.

Con estos comentarios las ideologías particulares e históricas de algunos municipios evitan la creación de asociaciones policiales que podrían solucionar muchos de los problemas existentes en materia de seguridad.

Ligada de forma similar al tratarse de problemas políticos, es una de las respuestas de los municipios más grandes, que sí estaría interesado en poder realizar estos convenios (por ser teóricamente un servicio más eficiente), pero remarcando que siempre que no hubiese una pérdida de poder político, concretada en la toma de decisiones.

De esta forma, refería el entrevistado que los mandatos, llevados ante los Cuerpos policiales asociados, estarían basados en problemáticas comunes y no como hasta ahora, que tienen solo en cuenta las preocupaciones de un solo Alcalde, cosa que podría causar la pérdida de la proximidad de sus efectivos para realizar trabajos conjuntos que reducirían las patrullas para los requerimientos o campañas políticas de cada municipio, importantes para sus intereses propios.

En el grupo de los que se oponen a asociar sus Cuerpos policiales, existen motivos muy diferentes para elegir esta opción, siendo uno de ellos es el basado en que a veces los núcleos urbanos limítrofes se encuentran muy separados unos de otros, y al igual, también las dependencias policiales, de los posibles Cuerpos a asociar.

Poniendo un ejemplo sobre este razonamiento, pueden imaginarse dos municipios que se encuentren sus localidades principales distanciadas unos quince kilómetros (sin ser muy pesimistas con este recorrido ya que los hay de mucha más distancia) y que se tuviesen que desplazar una u otra de las patrullas policiales, para dar apoyo al otro municipio en casos puntuales, o para realizar controles conjuntos, o para simplemente realizar patrullas de servicio ordinario. En estos casos, separar patrullas de su núcleo urbano de origen, donde quizá es su única dotación policial existente (hablando de municipios pequeños principalmente), es una problemática para el caso que tengan que asistir a una emergencia nuevamente en su municipio, ya que pueden estar realizando un servicio o una patrulla preventiva en el territorio contiguo.

Haciendo extensiva esta idea, también se planteó por los encuestados no solo la problemática de la asistencia de los núcleos principales de población, sino también la dificultad para controlar el terreno de otros municipios, siendo a veces terrenos muy extensos o montañosos que los agentes del municipio colindante no conocen.

Cambiando de motivos también se plantearon negativas basadas en los temas políticos, volviendo a referirse a las dificultades para acordar dinámicas de trabajo o funcionamiento diferenciadas, según el consistorio gobernante de cada administración local, denominado textualmente “egoísmo político”.

Esto es por ejemplo, que unos tengan preferencias por las patrullas de proximidad, y otros en cambio tengan afinidad o preferencia por un patrullaje diferente. O también permitir un consistorio las denuncias de las infracciones detectadas, y el otro Ayuntamiento valorar no realizarlas para simplemente concienciar a los ciudadanos de forma verbal, prefiriendo así evitar perder la simpatía de sus votantes.

Muy diferente motivo es también el que niega realizar asociaciones con otras policías locales por existir una muy buena coordinación con el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*.

El último motivo alegado, y no menos importante, es el relacionado con la falta de equiparación de los Cuerpos a asociar (básicamente económica, pero también en otros muchos aspectos (plantilla, convenios, etc), cosa que haría difícil que ambos Cuerpos trabajasen igualmente motivados⁶²³.

⁶²³ En el apartado dedicado a las preguntas abiertas a los Jefes se dedicará más tiempo para tratar este motivo, también alegado por varios de los representantes policiales.

Pregunta 5 - ¿Por qué motivo no ha realizado su ayuntamiento convenios de cooperación policial con otras policías locales, como opción alternativa o paralela a la anteriormente planteada asociación policial?

Como se ha estudiado anteriormente, en diferentes comunidades autónomas existen regulados, de forma diferente o alternativa a los convenios de asociación policial, los denominados convenios de cooperación policial.

No es una fórmula tan extensiva, ni en requisitos ni en forma, que la de la asociación de servicios, pero es un modelo que sirve para paliar pequeñas problemáticas de funcionamiento de los diferentes municipios que deseen cooperar con otros en diferentes materias policiales.

Estos convenios por ejemplo están regulados de forma muy básica por la Comunidad catalana en el artículo 23.3 de la Ley 16/1991 de julio⁶²⁴, motivo por el que después de disponer el Tribunal Constitucional su validez, se aprovechó para jurisprudencialmente determinar de forma específica y concreta sus condiciones de aplicación, evitando de esta forma malas interpretaciones, lagunas, dudas e incorrectas praxis por los actores interesados en ese precepto.

Se establece así a grandes rasgos, que estos convenios se han de realizar de forma puntual o temporal (no indefinidamente) y en materias concretas.

Al igual que en la pregunta anterior, en muchos casos se desconocía esta fórmula de prestar servicios policiales, teniéndose que explicar su posible funcionamiento para valorar su pacto, en caso de decidirse aportar esta opción en las respuestas.

Extracción de los resultados

¿Se han realizado o no convenios de cooperación policial, por qué?			
Se desconocía – Ns/Nc	No, por no ser viables	Se han planteado	Se realizarían si pudiese
6 (21%)	7 (25%)	6 (21%)	9 (32%)
Alcaldes - 2 Ediles - 4	Alcaldes - 4 Ediles - 3	Ediles - 6	Alcaldes - 3 Ediles - 6

Tabla 5.16

Comentario de los resultados

Se comenzará por las respuestas mayoritarias, las que sí lo realizarían aun desconociendo cuatro de ellos su existencia. Los más cautos simplemente han dicho que lo harían por ser lógico, interesante o favorable hacerlo, pero sin dar más explicaciones.

El resto sí han dado su opinión respecto en qué materias las realizarían, al manifestar que son necesarios estos pactos, en lo relativo al medio rural, los servicios de grúas, la compra de vehículos, o en materia de seguridad ciudadana para la vigilancia de zonas concretas como las urbanizaciones limítrofes (al ser las menos vigiladas por estar más alejadas), o incluso por estar sus municipios separados por una calle y que no se vigila íntegramente la frontera para no invadir las patrullas las vías del otro municipio al

⁶²⁴ El literal de este artículo solo se establece que: “En casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías”.

quedar fuera de su ámbito de actuación. Sería entonces necesario valorar la opción de realizar de algún tipo de convenio para solucionar temas relativos a las jubilaciones (en previsión de la pérdida de efectivos que quizá serían difícil de cubrir con nuevas plazas), o para la mejora de los convenios formativos, entre otros aspectos posibles. En general lo que buscaban los encuestados era optimizar los recursos disponibles.

También se ha valorado por uno de los interesados realizar estos convenios, aunque parezca egoísta (según sus palabras) para aprovechar los recursos de otros municipios que los dispongan, a cambio de otros servicios que puedan intercambiar (hablando normalmente de municipios con diferencias significativas respecto de tamaño o recursos de sus Plantillas).

A modo de clarificación del supuesto hipotético expuesto anteriormente, cabría la posibilidad de poder los agentes del Grupo de Policía Administrativa de uno de los Cuerpos municipales, realizar inspecciones conjuntas, o formar en la materia a los agentes del otro Cuerpo policial, a cambio de la cesión de un número determinado de agentes para dispositivos concretos como en días festivos, conciertos, eventos deportivos, etc, ya que no suelen coincidir estos días en los dos municipios, siendo legalmente viable la cesión puntual.

Los partidarios de no manifestar ninguna opción (no sabe / no contesta) aun incluso habiéndoles informado sobre las peculiaridades de los convenios objeto de esta pregunta, simplemente han prestado silencio⁶²⁵.

Por otro lado, el 25% valoró sistemáticamente no realizar ningún tipo de convenio. Han ido sus razones, desde la más simple y sencilla expresión “no han hecho falta realizarlos”, hasta el más lógico motivo alegado por dos de los encuestados, que manifestaban realizar actuaciones en forma de **convenios verbales o internos** (sin firmar), y bajo los cuales no veían la necesidad de realizar trámites burocráticos (muchas veces insalvables) para poder materializar una coparticipación que ya existía sin problemas.

Estos convenios de colaboración (que como se puede recordar implica poder salir de término municipal), se ha dado según los entrevistados en la vigilancia de polígonos industriales limítrofes, en la realización de controles de tráfico conjuntos, o en el auxilio en diversas actuaciones de seguridad ciudadana cuando son requeridos, motivados por la policía local vecina a causa de la falta de dotaciones de ambos municipios, siendo recíproca esta forma de hacer.

El problema detectado con esta praxis es muy simple. ¿Qué pasaría el día que exista alguna actuación⁶²⁶ que sin haberse firmado un convenio legalmente establecido y aprobado, genere problemas legales?⁶²⁷

⁶²⁵ Ha de hacerse constar que la mayoría de estos Políticos en diversas ocasiones únicamente utilizaban la expresión “lo tendría que consultar con el jefe de Policía” o similar.

⁶²⁶ Por ejemplo, por haber establecido simplemente un control rutinario o una patrulla preventiva de seguridad ciudadana.

⁶²⁷ Esto podría ser por ejemplo al detener personas que han cometido un delito, y luego éstos denuncien a los agentes actuantes (del Cuerpo policial del municipio que no pertenece al lugar de la actuación), y que en sede judicial, si se diese la necesidad, no puedan justificar la necesaria urgente necesidad de la actuación (exigida por el artículo 51.3 de la LOFCS).

Otro de los encuestados creyó oportuno no realizar colaboraciones puntuales con otras policías locales por funcionar correctamente el convenio pactado legalmente con los *Mossos d'Esquadra*.

Como si fuese una réplica a los motivos que en la anterior pregunta se dieron, vuelve a tener aquí cabida la respuesta relativa a que si los núcleos principales están muy distantes no se pueden convenir pactos en materia de seguridad ciudadana, sino únicamente en cualquier otra materia relacionada con la policía o los servicios policiales.

Se ha podido observar en estas entrevistas de forma favorable (aunque no todos de forma legal) que se están tramitando o se están realizando algunos convenios intermunicipales de cooperación policial.

De forma legal, se pueden encontrar dos municipios con núcleos urbanos principales prácticamente colindantes⁶²⁸, que están negociando para cooperar en dos materias, la relativa a la seguridad ciudadana en momentos y actuaciones de apoyo puntual al Cuerpo con menos efectivos (se ha de aclarar que uno de los municipios tiene aproximadamente el triple de agentes) y en materia de cesión de la grúa municipal y depósito de vehículos para los servicios necesarios, aunque existe una tercera materia aun en discordia, la Oficina de Recepción de Denuncias que el municipio mayor se ofrecía centralizar para los habitantes de ambos territorios, aunque que el más pequeño no está de momento dispuesto a dejar de prestar.

Otro Ayuntamiento sigue con la idea en mente de materializar un convenio cooperativo en materia de personal para tratar de unificar los efectivos policiales durante el turno de noche para realizar funciones de seguridad ciudadana, y que aunque lo había intentado hace pocos años finalmente no se convino por falta de entendimiento político.

El siguiente supuesto englobado en este apartado intentó celebrar un convenio con otro ayuntamiento (que también es limítrofe y con poblaciones costeras) para tratar los delitos y faltas relacionadas con la propiedad intelectual (el llamado top manta) y para con servicios de grúa municipal y depósito de vehículos, pero no se ha llegado a firmar aun por falta de entendimiento político, como no es raro en estos casos.

En el último supuesto, un Ayuntamiento manifestó celebrar convenios verbales en materia de formación (siendo un centro referente en esta materia en la provincia) para únicamente entre los Cuerpos policiales donde se ofrecen cursos, tanto en las dependencias policiales de este Ayuntamiento en cuestión, como en el resto de poblaciones pactantes.

En materia formativa también un pequeño municipio (en lo relativo a número de agentes) y cercano a la provincia de Barcelona, manifestó tener un convenio del mismo tipo con un gran municipio de la conurbación barcelonesa para formar a sus agentes cuando requieren formación.

⁶²⁸ Durante los encuentros estaban en fase de negociación para posteriormente presentar ante el Departamento de Interior de la *Generalitat* de Cataluña (Administración competente) el pacto entre estos entes locales.

El resumen general de esta pregunta se puede sintetizar en una frase, que no existen convenios firmados legalmente ante la administración autonómica (solo dos intentos para legalizar o establecer éstos).

Pregunta 6 - ¿Estaría de acuerdo en la fusión entre la *Policia de la Generalitat* y las policías locales?

Actualmente no existe ningún Cuerpo autonómico de policía que se haya fusionado con los Cuerpos de policía local existentes en su territorio, ya sea de forma voluntaria o forzosa. Pero no es un proyecto irreal ni futurista, ya que ha habido muchos foros en muy diferentes ámbitos y planos que han planteado esta idea⁶²⁹, no solo en Cataluña sino también en alguna de las otras comunidades autónomas competentes en materia de seguridad ciudadana, sobretodo en Euskadi y Navarra.

Por poner un ejemplo claro, Cataluña ha impulsado diversos borradores de la futura Ley que se quiere denominar Ley de Policía de Cataluña, pensada para desarrollar la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Seguridad Pública de Cataluña. Esta última puso la primera piedra del sistema de seguridad que debería reinar en este territorio autonómico. No obstante, ya han pasado 12 años y aún no se ha dado este supuesto.

Este futuro (que no futurista) Proyecto de fusión, deseado por la Administración autonómica (con base en algunos de las propuestas de Ley estudiadas aquí), que aun siendo propuestas informales, tanteaban el terreno y sondeaban a los actores intervinientes, y planteaban seriamente la fusión entre Cuerpos de muy diferentes maneras, según la propuestas, pero con el objetivo final de crear un único Cuerpo policial para la Comunidad Autónoma⁶³⁰

Respecto de este Proyecto, lo que muchos de los entrevistados tenían presente es que si esa propuesta se materializase de forma global, probablemente el poder policial de la Administración autonómica (plasmado en los *Mossos d'Esquadra*) se impondría en todos los municipios, pudiendo dirigir de esta forma la *Generalitat* todas la políticas municipales de seguridad, y que en el caso más extremo se podrían incluso a llegar a fusionar, sino todos, la gran mayoría de los Cuerpos de Policía Local de Cataluña.

Como que la preocupación ante la incerteza existente es tal, no solo por el doctorando, sino también por los encargados de la seguridad municipal, se vio congruente preguntar sobre este extremo al grupo de Políticos, para saber su parecer, y en su caso, sus inquietudes, que como se verá, son varias.

También es importante saber qué piensan por un motivo muy ligado a esta posibilidad, el posible contagio que se pudiese dar en otras comunidades autónomas para regular una figura similar, sino igual.

¿Cuál sería entonces el futuro de las policías locales si se materializase una legislación que autorizase a la administración autonómica para poder fusionar a las policías locales con los Cuerpos autonómicos, y de esta manera hacerlas desaparecer de parte de nuestra geografía?

⁶²⁹ Incontables Jornadas, congresos escritos y propuestas que normalmente son debatidas por los Sindicatos, policiales o no, y por Asociaciones de *Jefes* o mandos de Policía ante los borradores de propuestas normativas o ante noticias publicadas o filtradas por la administración con el único objetivo de tanteear las reacciones de los eventuales afectados por la futura regulación.

⁶³⁰ Es tal la difusión y conocimiento de estos borradores y propuestas, que ninguno de los veintiocho entrevistados desconocía el proyecto autonómico, aunque claro está, nadie tenía claro con qué condiciones ni a qué policías locales afectaría, si a todas, o a las más vulnerables, de quién se haría cargo de los costes, etc.

Extracción de los resultados

¿Estaría de acuerdo en la fusión entre las PL's i la Policia de la Generalitat?		
Si, de acuerdo	No, en desacuerdo	Según las condiciones
5 (18%)	12 (43%)	11 (39%)
Alcaldes - 1 Ediles - 4	Alcaldes - 1 Ediles - 11	Alcaldes - 7 Ediles - 4

Tabla 5.17

Comentario de los resultados

De entre los posicionados de forma incondicional ante un sí o un no, existe una importante diferencia estadística hacia la negativa de la fusión (el 25%).

En cambio si nos centramos en los que podrían decantar la balanza según las condiciones que se estableciesen en un futura norma que pudiese contemplar esta opción modificadora del sistema policial en Cataluña, esta podría variar hacia cualquiera de los dos lados, siempre según las pautas que se marcasen para la fusión, que como se verá, son de muy diferente índole las preocupaciones plasmadas.

Comenzando por los partidarios de la unión policial planteada, independientemente de la regulación que tuviese la misma, sorprendentemente se encontraban tanto municipios grandes como pequeños. Alegan motivos: como que los agentes (que hasta ese momento formasen parte de las policías locales), se profesionalizarían.

También justificaban la pérdida del Cuerpo policial en pro de la reducción de gastos municipales, por dar por hecho que para el ente municipal no habría sobrecoste por la fusión, o que si se les hiciese pagar una parte la *Generalitat*, sería inferior a lo que actualmente gastan en seguridad ciudadana.

Otro de los motivos es el referente a que no habría pérdida de poder político municipal.

El último criterio era asumido por uno de los que negarían la continuidad de su Cuerpo de policía local, en pro de potenciar un Cuerpo autonómico, basándose en la simple idea de que en un solo territorio ha de haber una sola Ley, para unificar los Cuerpos de seguridad pública.

De los que negaban la posibilidad de adherir a los agentes locales con los autonómicos, únicamente dos de los entrevistados pertenecían a pueblos pequeños, siendo el resto de poblaciones grandes y medianas, evidenciando este dato la confirmación cada vez más patente de que por lo general los municipios con Cuerpos policiales con una cierta importancia numérica son los que más defienden la continuidad de sus policías locales.

Este enroque ante los futuros planes de la Administración autonómica se deben también a diferentes motivos, pero el más expuesto, por casi la mitad de los ponentes, es la pérdida de la calidad del servicio. Según ellos basados en la evidente pérdida de proximidad que se daría, resintiendo el contacto habitual con los ciudadanos si los *Mossos d'Esquadra* se hiciesen con el monopolio de la seguridad en los muy diferentes y particulares territorios locales de Cataluña.

El segundo motivo, estrechamente unido al anterior, es la falta de conocimiento detallado del territorio, ya que un Cuerpo policial grande mantiene a sus agentes muchas veces de forma temporal, al tener que patrullar por muy diferentes zonas (dentro de las diferentes Regiones Policiales, ellas más amplias que el municipio, y que engloban a diversos municipios de varias Comarcas) en lugar de estar exclusivamente en un único municipio como actualmente pasa con las policías locales.

Analizando otros motivos particulares de las respuestas de este colectivo, se encuentran razones de peso vinculadas a posibles disfunciones políticas que se podrían dar entre las directrices dadas por la *Generalitat* para poder observar a las diferentes policías locales, y facilitadas o deseadas por los ayuntamientos, con la consecuente pérdida de poder político-municipal si se origina en su propia policía.

Se hablaría incluso del peligro de perder el control de las denuncias de las Ordenanzas municipales, o del tráfico por ejemplo, pasando por los discrepantes ítems marcados por los diferentes Cuerpos policiales a la hora de actuar en el municipio.

Ahora bien, el resto de los encuestados dudan de la unión efectiva de ambos Cuerpos por no tener claro qué les depararía esta nueva fórmula policial. Aquí lo más solicitado es la necesidad de que la *Generalitat* catalana asumiese los costes, no solo de la fusión, sino del mantenimiento (sueldos y material) para la continuidad de la seguridad en sus Ayuntamientos.

El segundo motivo mayoritario se apoya en la necesidad de poder tener en sus territorios efectivos policiales de forma continua. Unos marcando unos mínimos numéricos de agentes en sus poblaciones, otros bajo la petición de tener o mantener una comisaría en su población (que evidentemente no se podría dar en todos los municipios), y otros bajo la solicitud genérica de mantener patrullando siempre a algún efectivo en su territorio, pero siempre como condición *sine qua non*. Estas condiciones son nuevamente para no perder los Políticos la tan deseada proximidad ante los ciudadanos.

La última opción analizada (según las condiciones que se pactasen), sería la de poder establecer un Cuerpo único, formado por los actuales *Mossos d'Esquadra* i las policías locales, llamando a este Cuerpo fusionado, Policía de Cataluña.

La primera condición que les gustaría garantizar sería que este nuevo Cuerpo tuviese funciones de policía local, para no dejar así de ser un referente policial en y para el pueblo. Esto evitaría episodios o quejas sobre la falta de sensación de seguridad, además de poder cubrir servicios típicos de las policías locales como las fiestas municipales, la regulación de colegios, entrega de notificaciones y citaciones judiciales o administrativas, etc.

Visto desde el prisma municipal, si no se perdiese la calidad que puede dar una policía local con sus actuales competencias exclusivas, o si en cambio se pudiesen garantizar mejoras en el servicio policial, se valoraría de forma positiva la fusión.

Un siguiente motivo manifestado, es la pérdida de la autonomía municipal, no queriendo perder los alcaldes el control político (de decisión).

Una consecuencia de esta posible pérdida de poder (comentada en la entrevista y que también sirve como ejemplo), sería tener que pedir un responsable municipal a un mando del otro Cuerpo policial, o a un político externo (que además podría ubicarse en otro municipio) poder llevar actuaciones de interés para el consistorio, cabiendo la posibilidad de que se negasen a esta petición. En definitiva, dependería del control policial que dejase de tener a los Políticos municipales.

A otro de los participantes en la entrevista lo que le preocupaba es la posibilidad de tener que asumir los costes de personal, ya que si el Ayuntamiento tuviese que pagar los servicios prestados de los agentes a destinar en su municipio, preferiría seguir pagando directamente a sus propios agentes, en lugar de a otros que viniesen destinados de fuera y además dirigidos por cargos electos autonómicos. No obstante, no le dejaba de preocupar la falta de afinidad política, y/o la falta de coordinación o intereses en la seguridad pública de su territorio.

El último manifestó en cambio una condición muy atípica para poder aceptar un supuesto acuerdo de fusión, que se realizase únicamente en poblaciones inferiores a 100.000 habitantes, cosa que implicaría la fusión de todos los municipios provinciales excepto a los de Tarragona y Reus.

Pregunta 7 - ¿Es correcta y/o eficiente la política de coordinación entre su Ayuntamiento y la Policia de la Generalitat? Describa los problemas actuales, si existen.

Realmente la coordinación no suele darse entre los Ayuntamientos y los *Mossos d'Esquadra* de forma directa. Ese contacto entre administraciones se realiza, o bien en las Juntas Locales de Seguridad o en las Mesas de Coordinación Operativas.

El contacto directo entre las Jefaturas para con sus actuaciones se da entre los mandos responsables que dirigen las unidades a coordinar de ambos Cuerpos, reunidos todos ellos en las llamadas **Mesas de Coordinación Operativa** (MCO), que según el municipio o las necesidades habituales de contacto, suele ir de entre una reunión por semana (en las poblaciones más grandes) a hasta una o dos por mes o bimensual (en los más pequeños).

Las JLS son en cambio, las reuniones presididas por el Alcalde y establecidas por ley, conjuntamente entre Políticos y Jefes policiales, e incluso con otros organismos y asociaciones o entes varios para analizar el estado de la seguridad en el territorio y proponer en su caso propuestas de mejoras o de actuaciones.

Se entiende entonces que los responsables Políticos de la seguridad municipal han de tener perfecto conocimiento de la política de coordinación, si funciona correctamente, si se da en los parámetros establecidos, con la periodicidad marcada inicialmente, si los resultados son los deseados o si se han seguido las directrices marcadas.

De ahí el motivo de la pregunta. Se intentará saber si los Ayuntamientos influyen o no en estas políticas de coordinación técnica, queriendo averiguar de la misma forma, si los datos facilitados por los diferentes Ayuntamientos corresponden con las respuestas reflejadas posteriormente por los Jefes, respecto de la buena y correcta o no, coordinación declarada inicialmente, como se verá.

Extracción de los resultados

¿Es correcta y/o efectiva la coordinación entre su Ayuntamiento y los MM.EE?		
Si, correcta y/o eficiente	Sí, pero mejorable	Incorrecta y/o inefectiva
19 (68%)	9 (32%)	1⁶³¹
Alcaldes - 5 Ediles - 14	Alcaldes - 4 Ediles - 5	Alcaldes - 1²⁰

Tabla 5.18

Comentario de los resultados

Ninguno de los Ediles ni de los Alcaldes visitados contestaron que la política de coordinación fuese incorrecta, aunque uno de ellos sí manifestó que era inefectiva (entre sus Ayuntamientos y los *Mossos d'Esquadra*), alegando que cuando se les requiere, no siempre pueden venir. Esto conlleva incluso que el Cuerpo policial autonómico solicite

⁶³¹ Este Alcalde comparte que es una política correcta, pero inefectiva. Al también haberse incluido anteriormente como correcta, no se hace constar el porcentaje en este apartado, por ya estar computado en el apartado de "Si, correcta y/o efectiva".

ocasionalmente que la policía local realice los servicios que ellos no pueden asistir por estar lejos al ser núcleos muy dispersos, o por no tener efectivos.

En cambio solo en tres ocasiones se manifestó (por parte de tres concejales) que era correcta y efectiva a la vez. Este dato puede evidenciar que conocen el contenido de las reuniones, aunque como se verá, no siempre coinciden con el criterio los Jefes policiales, normalmente porque no tienen la información de los dirigentes policiales sobre la efectividad de las actuaciones.

Esto puede suceder porque los Jefes no tienen el contacto suficiente con los Políticos y no facilitan la información técnica resultante de las campañas establecidas o los contactos periódicos mantenidos, o porque dichos ediles no se preocupan en saber las estadísticas que ejemplificarían la efectividad deseada.

Esta disfunción informativa se origina normalmente por dejar en manos del dirigente policial la política de seguridad, y de esta forma únicamente para los Políticos las reuniones protocolarias de obligado cumplimiento con los representantes autonómicos que marca la ley. Esto conlleva inexorablemente el no intuir o no conocer que normalmente existen problemas organizativos y/o de coordinación como no realización de los encuentros, discusiones o malos entendidos entre Cuerpos, prepotencias, etc.

Aproximadamente el 70% de los encuestados (como se ha podido ver en la anterior tabla) se han decantado por afirmar como positivo, uno, o los dos elementos definidores de la buena armonización de los servicios municipales *versus* los policiales autonómicos, alabando en una ocasión el buen marketing de la *Policia de la Generalitat* a la hora de organizar estos encuentros coordinadores, haciendo extensiva en algún caso esa correcta armonía también ante el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, sobre todo en materia de inmigración los primeros, y en materia fiscal, los segundos.

Los principales motivos elegidos para decir porqué creen o saben que es correcta es esencialmente por las relaciones directas entre los dirigente policiales, y entre estos y sus relaciones ante las administraciones, así como por el intercambio de información existente.

También algunos remarcan que es correcta por el buen contacto telefónico entre Jefaturas (diario en muchos casos) para solucionar problemáticas surgidas en las reuniones periódicas de las Mesas de Coordinación. En algún caso también manifiestan haber buena coordinación entre Jefaturas y las Plantillas.

Cabe destacar la opinión de uno de los entrevistados, al decir ante esta pregunta, que la coordinación se daba por haberse negociado correctamente el convenio de adhesión a la Red de radiocomunicaciones de Emergencias y Seguridad de Cataluña (RESCAT), que si bien es un convenio para la coordinación entre Cuerpos, esta no se da entre el Ayuntamiento y los *Mossos d'Esquadra*, sino directamente entre los Políticos de la Administración local y los del Departamento de Interior de la *Generalitat* directamente.

Dentro del grupo de los nueve que también creen que la política de coordinación es correcta, se objetan ciertos problemas, inconvenientes o demandan mejoras en esa política, encontrando un número relativamente reducido, pero necesariamente a valorar por sus opiniones de interés.

Seis creen que aunque la política de coordinación sobre el papel marque unos objetivos correctos, a la hora de la verdad los *Mossos d'Esquadra* no disponen de efectivos suficientes para llevarlas a cabo con garantías, quedando solos en muchas ocasiones los agentes locales para efectuar las campañas conjuntas, como la de vigilancias de mercados, las patrullas mixtas, la lucha contra la propiedad intelectual (top manta), etc, así como que en algunas ocasiones sus patrullas han de marchar antes de la finalización del servicio por problemas de horarios, o por haber de acudir a otros servicios, entre otros motivos.

Entre las otras causas enunciadas por los encuestados, alguna de ellas se basan en que aunque muchas veces se comprometen los agentes autonómicos a llegar a todos los servicios, son los agentes locales los que han de asistir en primer término a estos servicios, aunque no sean actuaciones que sean de su competencia, para hacerse cargo de ellas (como muertes violentas, robos en establecimientos concretos, drogas...).

Para uno de los Concejales entrevistados, esta última aseveración no tendría la más mínima importancia si no fuese porque, aunque las primeras actuaciones o incluso las resoluciones de algunas de estas actuaciones las realiza la policía local, posteriormente ante los medios de comunicación, es el Cuerpo policial autonómico el que asume todo el protagonismo a la hora de publicitar las noticias. Hasta incluso, en numerosísimas ocasiones la actuación llevada a cabo inicialmente por los agentes municipales no es referenciada en esas actuaciones.

El último motivo a destacar, donde se evidencia la falta de efectiva coordinación, es la necesidad de demanda coordinadora en por ejemplo: los *briefings* conjuntos⁶³² para explicar de primera mano a los efectivos de ambos Cuerpos, los dispositivos especiales en que han de participar, el trato de los sectores a distribuir para no vigilar las mismas zonas quedando otras desprotegidas, los horarios a patrullar, etc).

⁶³² La traducción de este anglicismo es **reunión informativa**, pero dentro del argot policial, el doctorando la define como: “las reuniones que realizan los mandos policiales con los agentes antes del servicio, donde se explican las directrices y se comentan los detalles de las actuaciones o campañas a llevar a cabo, o del turno de servicio que se va a efectuar”.

Pregunta 8 - ¿Cree que existen problemas organizativos en esta policía local (formación, material, de personal, sindicales, etc)?

Esta pregunta está creada exclusivamente para poder cruzar los datos de los resultados, con la información de, no solo las respuestas de los Jefes policiales, sino también de las facilitadas por sus agentes, descubriendo en su caso la falta de información existente. Con ello se verá si existe intercambio de información, o como mínimo, si se conocen los posibles problemas que suelen darse dentro de cualquier colectivo laboral, sobre todo en los actuales tiempos de crisis donde abundan problemáticas relativas a la falta de personal y material, entre otros.

Extracción de los resultados

¿Cree que existen problemas organizativos en su Policía local?			
Ninguno	Solo de 1 tipo	Varios	De todo tipo
6 (21%)	9 (32%)	11 (39%)	2 (7%)
Alcaldes - 2 Ediles - 4	Alcaldes - 3 Ediles - 6	Alcaldes - 4 Ediles - 7	Ediles - 2

Tabla 5.19

Comentario de los resultados

Ante la presente pregunta, cuatro dijeron que no existía ningún problema o que no tenía conocimiento de los mismos.

Otro, que aunque no parezca que haya problemas, todo el mundo siempre quiere más, pero el último de estos, siendo uno de los Cuerpos policiales más grandes, manifestó que todo está plácidamente.

De los que piensan que únicamente tienen un problema como consecuencia de los conflictos existentes en el Cuerpo policial que dirigen, la cifra sube hasta un total de nueve.

De estos (aun sin dar mucha más información), achacan los problemas a la falta de profesionalidad, ya que cuando existen problemas y el ayuntamiento quiere darle respuestas, algunos agentes no son lo suficientemente hábiles, según ellos, como para dar cumplimiento a sus órdenes, o para cerrar satisfactoriamente las problemáticas.

Dos consistorios más de los considerados pequeños, atribuyeron las causas de los conflictos laborales a los problemas sindicales, por no encontrar la solución para negociar los cuadrantes colectivos.

El problema es a veces que la proporción sindical de las plantillas policiales que han de negociar ante el ayuntamiento es pequeña, existiendo en muchas ocasiones solamente uno o dos representantes sindicales para defender los intereses de la Plantilla.

Ante esta situación lo que más prima es el carácter de los sindicalistas, que en caso de ser, según sus palabras, “un hueso duro de roer”, o de tener una personalidad, “difícil”, no suelen facilitar la negociación ante problemáticas con puntos de vista muy diferentes entre Ayuntamientos y Plantilla.

Por el contrario en un Ayuntamiento grande, al aumentar el número de negociadores, éstos suelen elegirse entre los que tienen reconocido un mejor carisma negociador, o de la misma manera los que tienen más don de gente, no acusándose la problemática descrita en el caso anterior.

Dos entrevistados más culpan la problemática a la falta de homogeneidad de sus agentes, entendiéndolo según sus explicaciones, por la falta de criterios diferenciados para actuar sus miembros policiales ante situaciones similares y típicas diarias, así como también por el bipolarismo, a continuación explicados.

El primer municipio, que es de los más pequeños, alega la falta de criterios a la hora de actuar, cuando se dan directrices municipales “para ser tolerantes” para con ciertas conductas ciudadanas relacionadas con la circulación y estacionamiento de vehículos, (entre otras), observando como un grupo de agentes optan por hacer cumplir la normativa sin aceptar la flexibilización optada por el consistorio, teniendo luego que dar respuesta el Alcalde, ante los vecinos que se sienten molestos y agraviados por la falta de permisividad de esos agentes, cuando otros sí lo son⁶³³.

El otro municipio (de tamaño mediano en este caso) alegaba bipolarismo. Motivaba esta problemática al haberse creado dos grupos diferenciados dentro del Cuerpo policial. Uno de estos respaldando al Jefe policial de forma más o menos incondicional (y de esta forma también a la política establecida por el Ayuntamiento), y otro grupo que amparaba a ciertos agentes y sindicalistas que defendían una forma de hacer diferente, aferrada a las viejas formas de actuar y con criterios diferentes a los del consistorio. Este es un tema difícil de tratar, pero cada uno de los entrevistados expone únicamente su punto de vista. Se ha de ver luego si se corresponden estas problemáticas, de forma paralela ante la opinión del colectivo policial, y entonces se podrá valorar si es solo opinión del Ayuntamiento, o si es una problemática compartida por ambas partes.

Otro de los Políticos achaca los motivos, a la falta de personal. Este es un ejemplo de un problema típico generado por la falta de recursos económicos ante la que actualmente muchos municipios, sino todos, no pueden hacer más que esperar a que lleguen nuevamente los tiempos de bonanza económica. Otra cosa sería, que después exista la posibilidad de ampliar personal y por parte del Ayuntamiento no se realiza, pero actualmente es comprensible la postura municipal de no ampliar plantillas, aunque no se solucione el problema.

El penúltimo caso, también de un ayuntamiento bastante pequeño, acusaba la problemática interna a las malas relacionales existentes dentro de la Jefatura policial, concretamente entre el actual Jefe, y el segundo mando policial (que actuaba como Subjefe), donde la falta de coordinación debida a los problemas relacionados con la falta de afinidad, generan problemas, que tanto ante la Plantilla, como ante el Ayuntamiento, evidencian la difícil relación.

⁶³³ Era reconocido por los entrevistados que a ningún *político*, y menos a un alcalde, le gusta tener que dar explicaciones ante sus vecinos y/o votantes de las actuaciones de sus agentes, que aunque suelen ser legales, en esos casos son contrarios a la política municipal, particularmente tolerante o flexible ante los comportamientos sancionables de la ciudadanía. En los municipios grandes no suelen darse este tipo de problemas por dos motivos: la falta de contacto directo habitual entre ciudadanos y Concejales o Alcaldes para atender este tipo de quejas ciudadanas, y el no establecimiento de directrices de flexibilidad habitual sobre el control de ciertas conductas denunciadas.

Se han intentado buscar soluciones, pero ante la idea de cambiar la dirección de la Jefatura policial, no hay presupuesto para cambiar la categoría de alguno de ellos, o para elegir un nuevo Jefe externo que ponga fin a este conflicto, sobre todo cuando las plazas de policía de ambas personas son funcionariales fijas, que no permiten el desplazamiento departamental o espacial para movilizar a una de las dos personas enfrentadas, finalizando así con el conflicto interno.

El último problema pretextado es el relativo a la falta de formación demandada por la Plantilla. En municipios pequeños podría deberse a la falta de presupuesto por no tener más posibilidad que acudir a formadores externos, pero en este caso se trata de un municipio de los denominados grandes, cosa que hace entender que estas plantillas pueden autoformarse sin necesidad de contratar a centros o personas ajenas al municipio. Así quizá, esta problemática pueda deberse a la falta de un correcto programa formativo que induzca a la Plantilla a profesionalizar ciertas áreas o a reciclar a sus agentes.

Siguiendo de forma progresiva ante los que amparan sus problemáticas a más de una causa, se encuentran a ocho de ellos que lo atribuyen a dos causas. Muchas repetidas, pero que en conjunto son: sindicales (5)⁶³⁴, falta de plantilla (5), formación (3), bajas prolongadas (1), presupuesto (1) y falta de una escala piramidal de mandos (1).

Tres motivos son los elegidos por un Concejal, manifestando ser la negociación de los cuadrantes, la problemática entre agentes que no quieren patrullar juntos (por falta de afinidad), y las quejas internas generalizadas por el mal ambiente existente, no solo siendo esta última una problemática muy grave, arraigada en el corazón de la organización, sino que también repercute en el servicio dado al ciudadano.

Un penúltimo municipio confesó que cuatro eran motivos los causantes de las problemáticas descritas, concretamente la falta de formación en el ISPC, la falta de presupuesto, la falta generalizada de profesionalidad de sus agentes, y la distinta homogeneidad en el trabajo de algunos de los miembros de sus Plantillas, ya que según palabras textuales, “según quien trabaje, se nota el servicio en la forma de actuar”.

Hasta cinco causas diferenciadas contó un municipio (también pequeño) que se daban en su policía local. Principalmente, que una Jefatura que no era del agrado del Ayuntamiento por falta de resultados positivos ante los requerimientos municipales que se le hacían llegar y no resolvía positivamente⁶³⁵.

También la ya mencionada falta de personal, la falta de profesionalidad de determinados agentes, (donde por ese motivo algunos no quieren patrullar con otros considerados poco profesionales) y la falta de material y presupuesto para cambiar los vehículos y la uniformidad (anticuada según el modelo policial actual que han asumido la gran mayoría de policías locales).

⁶³⁴ Dos de éstos, por los problemas para la negociación de los cuadrantes: uno por la falta de acuerdo de las demandas salariales y el otro por la renovación general del convenio.

⁶³⁵ Esta causa fue alegada, al entender el entrevistado que la forma de hacer y actuar del *Jefe* de policía dejaba mucho que desear por su falta de capacidad y de conocimientos necesarios para ejercer como *Jefe* de Policía. También entendía el entrevistado que al ser este Jefe elegido por el anterior consistorio, por afinidad política, y no ser la misma que la del actual, ésto dificultaba ahora sus relaciones.

Los últimos comentarios a exponer son de dos Políticos (Ediles ellos), los cuales también son miembros de los municipios más pequeños, manifestando que actualmente existen todo tipo de problemas que acucian sus Plantillas (como los anteriormente descritos).

Es de destacar el comentario de uno de ellos, que de forma muy parecida al anterior Concejal que se expusieron sus cinco causas, alegaba que en su policía local existían todos los problemas habidos y por haber, sobre todo a la “incorrecta dirección de su responsable policial”.

Se puede ver con el análisis de los anteriores párrafos, que esta pregunta ha plasmado, que problemáticas existen en casi todos los lugares.

Algunos las negaban, pero otros por contra sí las han reconocido abiertamente (gracias al anonimato) que no solo son problemas sindicales, el número de agentes de sus Plantillas, o la situación económica, sino que en diversas ocasiones las causantes de sus quebraderos de cabeza son las malas relaciones con los responsables policiales, generando estas discrepancias muchas veces difíciles de solucionar.

Pregunta 9 - ¿Cree eficientes⁶³⁶, excesivas o insuficientes⁶³⁷ las competencias generales de las policías locales, respeto la *Policia de la Generalitat*?

En esta pregunta se valora la cantidad de competencias a ejercer, y la calidad de las ejercidas por las policías locales, ante los ojos del colectivo de Políticos entrevistados, que puede ser coincidentes o no con la del resto de grupos.

Es importante la cuestión aquí planteada porque puede darse que una policía local no ejerza correctamente sus competencias por tener que asumir un exceso de ellas, o en otro extremo, que las ejerza correctamente, pudiendo así asumir más, según su capacidad de respuesta o la demanda de sus ciudadanos, así como el análisis de cualquiera de las otras posibilidades cruzadas que puedan darse con las posibles opciones de respuesta.

Para contestar, se requería además tener unos ciertos conocimientos añadidos de dos elementos primordiales: la normativa policial que establece las competencias y el convenio de colaboración firmado por los Ayuntamientos y la *Generalitat* de Cataluña, el cual regula las funciones que han de realizar ambos Cuerpos policiales⁶³⁸.

Extracción de los resultados

¿Cree que las competencias de las PL's son eficientes, excesivas o insuficientes?			
Correctas y/o suficientes ⁶³⁹	Insuficientes	Excesivas	Otras opiniones
14 (50%)	4 (14%)	5 (18%)	5 (18%)
Alcaldes - 5 Ediles - 9	Ediles - 4	Ediles - 2	Alcaldes - 2 Ediles - 3

Tabla 5.20

Comentario de los resultados

Claramente se decantan las respuestas en pro de la eficiencia y/o suficiencia de las competencias de la mitad de las policías locales de sus municipios. De estos, los que yuxtaponen los dos conceptos en la misma respuesta son solamente cuatro municipios (4 de los 5 Alcaldes).

De los otros diez, únicamente uno de ellos lo califica de “correcta”, y los restantes nueve solo utilizan la expresión “suficientes”. Ahora bien, dentro de estas nueve respuestas han existido matices a comentar. Uno de los municipios grandes ha querido remarcar que las competencias son suficientes por haber cogido las máximas permitidas en el convenio firmado con la PG-ME⁶⁴⁰.

⁶³⁶ En esta pregunta se ha querido hacer extensivo el término “competencia eficiente”, debiéndose entender también como “competencias correctas o efectivas”.

⁶³⁷ Al contrario, también se ha querido que se entienda el concepto de “competencias”, según el caso concreto, como “competencias excesivas o suficientes/insuficientes”.

⁶³⁸ Si no se conocían estos datos, solamente podían contestar los entrevistados según creyesen o supiesen las que su Cuerpo policial pudiese realizar durante sus tareas diarias.

⁶³⁹ El hecho de que en la misma respuesta coincidan conceptos diferenciados, es por el hecho que los encuestados han contestado ambos conceptos de forma conjunta.

⁶⁴⁰ Se ha de aclarar que en la firma de los convenios colaborativos entre policías locales y PG-ME, la *Generalitat* sólo permitía este gran abanico competencial a las policías locales con un número suficientes de agentes para poder ejercerlas.

Otros comentaban que más que desear coger más competencias, ejercían más de las que le tocaban (según el convenio), por falta de efectivos de los *Mossos d'Esquadra*, los cuales aseguraban en principio poder cubrir todas las competencias asumidas, pero que con el paso del tiempo han tenido que recurrir a los servicios local de Policía para cubrir sus carencias.

Un ejemplo expuesto, es la primera asistencia a servicios para la investigación de pequeños delitos (como los robos violentos o silenciosos a viviendas) que teóricamente no deberían asumir los municipios, pero que son hechos que desgraciadamente suelen darse asiduamente en muchos núcleos residenciales aislados o distantes del núcleo principal del municipio.

Sorprendentemente, ninguna de las respuestas dadas ante la pregunta planteada manifestaba que las competencias ejercidas fuesen estrictamente incorrectas, pero también con matices. Creen (dos de ellos) que se tendrían que desarrollar correctamente las competencias que se ejercen diariamente, aunque bien necesitarían un reciclaje para aplicarlas correctamente, como en la ordenación del tráfico y las patrullas de proximidad, principalmente.

Como insuficientes, la práctica totalidad de los cuatro que han respondido esta opción, manifiestan que se debe a que el convenio firmado se ha vuelto insuficiente, pero no como un simple comentario, sino como una reivindicación para intentar asumir legalmente las competencias que sus policías locales realizan habitualmente por falta de efectivos del Cuerpo autonómico⁶⁴¹.

En las entrevistas hay dos peticiones coincidentes y peculiares, la referente a ejercer de forma compartida la actual competencia exclusiva del Cuerpo Nacional de Policía en materia de inmigración, por ser una problemática extendida en sus municipios⁶⁴².

Otro municipio de ellos considerado mediano, solicitaría las competencias no asumidas inicialmente en materia de policía administrativa, para sobretodo intentar controlar el creciente número de locales de concurrencia pública, o comerciales de especial interés policial y que no son controlados debidamente por la PG-ME.

Las consecuencias de este problema son dos: que la policía local ha de asumir las quejas ciudadanas que se dan en estos locales, y que el Ayuntamiento en cuestión, que no ha asumido la competencia de gestión de inspección y sanción de los espectáculos públicos

⁶⁴¹ Las principalmente reclamadas, eran las relativas a la investigación de ciertos delitos (como la violencia doméstica o las denuncias por robos o hurtos), donde normalmente en los convenios firmados con los Cuerpos de policía local pequeños, no suelen otorgarse. Ligadas estrechamente a la investigación de estos delitos, se encuentran también la tramitación íntegra de ciertos atestados, que en principio están reservados para los *Mossos d'Esquadra* y que en principio deberían declinar las policías locales a favor de estos, pero que al darse muchas veces que los vecinos afectados no reciben una respuesta inmediata del Cuerpo autonómico cuando quieren que se les atienda, o por no poderseles recoger denuncia en el momento debido, las tienen que asumir el Cuerpo municipal, sobre todo por la sobre acumulación de trabajo que tienen que soportar los agentes de la *Generalitat*.

⁶⁴² Esta competencia no es posible asumirla al estar reservada por la Ley Orgánica 2/1986 al Cuerpo Nacional de Policía, necesitando en su caso una modificación parlamentaria, cosa que de momento no está las manos del ejecutivo autonómico.

y actividades recreativas (que no todos pueden)⁶⁴³ no puede tramitar los expedientes administrativos generados al no ser competentes.

Este problema se solucionaría con la simple petición entre administraciones (local-autonómica), de la competencia relativa en la inspección administrativa y la tramitación de los expedientes de los mismos, siendo una petición ajena e independiente a la del convenio policial establecido, cosa que la hace posible al poderse otorgar de forma independiente sin necesidad de modificar dicho convenio.

Es de reseñar, que aun y asumiendo muchos de estos territorios locales competencias que no tienen la obligación ejercer, nadie denuncia su realización por parte de las policías locales. En realidad, estas competencias se dejan realizar de forma tácita, como si tuviesen autorización por parte de la Administración autonómica, ya que a esta última le es de interés para solucionar la falta de sus efectivos.

En el polo opuesto existen otros cinco representantes políticos que se quejan de un exceso competencial, motivándose en dos de los municipios más pequeños que las policías de su tamaño (muy reducido), no pueden apenas acarrear las competencias mínimas asumidas en su día por el convenio, incluso ejercer todas las establecidas legalmente por la normativa policial⁶⁴⁴.

Se aclara y explica razonadamente por estos Políticos, que muchas veces únicamente trabaja un binomio policial (por turno), cuando a veces incluso un único agente. Esto genera que si es requerido, y está asistiendo a un incidente (por ejemplo un simple accidente de tráfico sin heridos, con varios vehículos implicados), no podría asistir de forma inmediata o próxima en el tiempo, a otro ciudadano que por ejemplo se personase ante las dependencias policiales para presentar una denuncia por escrito, ya que ésta no podría realizarse hasta que no se solucione la anterior actuación (el accidente de circulación, muchas veces prolongado en el tiempo según la complejidad del mismo). Incluso después, llegados los agentes a las dependencias policiales, podría darse el caso de no poder recoger dicha denuncia, por falta de autorización convenida en los pactos entre administraciones policiales, o por la tipología de la misma (compleja por el tipo de delito a denunciar).

Complicando más el ejemplo, sin salirnos de la realidad posible o de la habitualidad, podría darse incluso que la falta de especialización o conocimientos del agente, por ser a

⁶⁴³ La normativa catalana en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, Ley 11/2009, de 6 de julio (que derogaba la anterior ley 10/1990 de 15 de junio) ampliaba y estipulaba el régimen competencial de los Ayuntamientos para poder asumir la delegación en materia de inspección y tramitación de expedientes sancionadores de las administraciones locales. Pero para poder asumir esa competencia se necesitaba poder acreditar la capacidad de gestión y de ahí que no todos los municipios puedan demostrarla y por ello no puedan asumirla. La capacidad de gestión ha de acreditarse según el artículo 13 del Decreto catalán 112/2010, de 31 de agosto (que desarrolla a la Ley 11/2009), que se dispone de un Cuerpo de policía municipal con un mínimo de 20 agentes, un letrado municipal, con estatuto funcional, con capacidad para instruir expedientes sancionadores y personal propio con la titulación de ingeniero o técnico superior adecuado y con la habilitación profesional correspondiente, o disponer de entidades de control, para hacer controles e informes técnicos sobre la estructura de los locales, ruidos y vibraciones, como también los aparatos técnicos para hacer las mediciones y las comprobaciones previstos.

⁶⁴⁴ Lo curioso de estas respuestas, es que dos de ellos, son de los mismos encuestados que contestaron en las preguntas número 4 y 5 (respecto a hacer convenios asociativos y colaborativos), que no lo creían oportuno, cuando según lo respondido aquí, la solución hubiese sido pactar algo en base a esos convenios.

veces una persona de avanzada edad dentro del colectivo, que podría no saber utilizar los programas informáticos policiales de recogida de denuncias (hasta cierto punto complejas), o por tratarse incluso de un agente de carácter interino que no pudiese recoger dicha denuncia por no estar autorizado para realizar según qué tipo de atestados policiales⁶⁴⁵, o por no tener los conocimientos necesarios para realizar estas funciones.

Este es por desgracia un escenario típico de las policías locales más pequeñas que no pueden (aunque sí les gustaría) realizar todas las funciones otorgadas legalmente, por no disponer de suficientes medios humanos.

Ante esta realidad se tendrían que valorar dos posibles opciones: o aumentar la capacidad cualitativa y cuantitativa del personal policial, o la de asociar los servicios policiales con otras policías locales limítrofes. En su defecto, podrían firmarse otros convenios de cooperación policial distintos, y/o paralelos al firmado con los *Mossos d'Esquadra* para poder asumir más competencias sin tantos problemas. Aunque estas opciones vuelven a estar en manos de los Políticos.

Como comentarios adicionales, sin ánimo de posicionarse en ninguna de las opciones expuestas en esta pregunta, se pueden destacar la de tres representantes políticos que manifestaron la necesidad de regular las competencias asumidas para adaptarlas a la realidad política y policial actual.

Un cuarto añadió que sería un problema asumir más competencias sin más financiación para ello.

Otro más denunció el hecho de que se asuman más o menos competencias sin hacerse correctamente las implementadas, siendo la causa de este problema la falta de profesionalidad.

El último fundamenta un exceso competencial en las funciones de las policías locales por tener que ejercer las que los *Mossos d'Esquadra* no pueden asumir (como denuncia de la actual situación, y con el ánimo de intentar volver al estado inicial donde cada Cuerpo cumplía con lo que realmente tenía que hacer). Esto es un agravio para el Cuerpo local por la falta de recursos para poder atender a los servicios adicionales, y sin una solución aparente al no poder informar al ciudadano que no irán (por no ser el Cuerpo municipal competente), debiéndose a su población, aunque no tuviesen que ejercer ciertas competencias o servicios.

⁶⁴⁵ Según limitación impuesta a los Cuerpos de vigilantes municipales por la **Disposición Adicional 4ª.3 de la Ley catalana 16/1991**, de 10 de julio.

Pregunta 10 - ¿Cree necesario revisar el convenio de colaboración y de competencias con la *Policia de la Generalitat*? ¿Qué aspectos revisaría, en su caso?

En algunas de las anteriores respuestas se expuso que se deberían de revisar las competencias para adaptarlas a la realidad. Esto se puede conseguir, o modificando la legislación estatal existente en la materia (de la que después derivaría forzosamente un cambio legislativo autonómico al tener que adaptar sus normativas basadas a la estatal), o bien sin tocar la base legislativa, modificar o adaptar los convenios existentes entre Cuerpos policiales competentes en un único territorio.

En este estudio se analizan básicamente las relaciones y pactos entre las policías locales y los *Mossos d'Esquadra*, donde estos últimos tienen entre otras específicas, la competencia en materia de seguridad ciudadana en la provincia de Tarragona desde el 1 de noviembre de 2008, fecha en que oficialmente hicieron el relevo a los Cuerpos de seguridad estatales en esa materia.

En este sentido, en el municipio de Reus, se ejercían las competencias de forma conjunta entre la Guardia Urbana y el Cuerpo Nacional de Policía, existiendo un convenio de trabajo conjunto donde se establecía quién y de qué forma se debían ejercer las competencias de ambos Cuerpos. Al entrar en escena de forma exclusiva el Cuerpo policial autonómico, se celebró un nuevo convenio entre la PG-ME y la Guardia Urbana de Reus para repartir el abanico competencial de Reus, y que de la misma forma lo firmaron igualmente el resto de los veintinueve municipios que contaban con Cuerpos locales de seguridad pública, ante los *Mossos d'Esquadra*⁶⁴⁶.

A la hora de firmar estos convenios interpoliciales, si un ayuntamiento creía que le gravaba mucho tener que recoger denuncias penales, las cedía al Cuerpo autonómico, o si bien se deseaba que el Cuerpo autonómico compartiese la competencia para denunciar las infracciones de sus ordenanzas, se hacía.

Ante esta forma de negociar, los municipios grandes decidieron seguir teniendo las mismas competencias que hasta la fecha, únicamente cediendo la cotitularidad en algunas de ellas por interés de la *Generalitat* en las negociaciones.

Pero muchos consistorios pequeños dejaron en manos de la Policía autonómica muchas competencias que hasta ahora ejercían en sus poblaciones confiando en que los *Mossos d'Esquadra* podrían asumirlas sin problemas, tal y como se les prometió. Pero la realidad fue diferente, como se verá en las respuestas de algunos encuestados, ya que muchos municipios no han gozado de la protección autonómica pactada, teniendo entonces que asumir sus policías locales fuera del convenio las competencias que inicialmente habían cedido al Cuerpo autonómico.

Para entender el porqué era importante haber realizado una buena negociación en este tipo de convenios, para no dejar al municipio descubierto de servicios (para el caso de no cumplirse las previsiones firmadas), se pueden resumir y comentar las

⁶⁴⁶ En estos convenios se establecía qué competencias de las reguladas legamente eran exclusivas de uno u otro de los Cuerpos o si bien se podían ejercer de forma compartida. Ahora, estos convenios eran individualizados con base en el Cuerpo municipal que lo negociase, valorándose sus efectivos, recursos generales y sobre todo, el ánimo político de ambas partes para poder coger o dejar de ejercer competencias que hasta ese momento se ejercían o se deseaban ejercer.

particularidades del despliegue del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, así como las problemáticas que se fueron dando en él desde sus inicios en las primeras comarcas de Cataluña. Se verán las problemáticas que se dieron ante muchos Ayuntamientos, y que casi inevitablemente se han reproducido en cierta forma en muchos municipios de la provincia de Tarragona desde la firma de los convenios de colaboración entre Ayuntamientos y la *Generalitat* a finales de 2008.

Para ver el porqué de estos aparentes incumplimientos competenciales realizados por la PG-ME y denunciados por algunos de los encuestados, se debe retroceder en el tiempo para ver la evolución territorial en el despliegue del Cuerpo autonómico.

A mediados de los años 90 (entre 1995 y 1997), el Cuerpo catalán realizó en la Provincia de Gerona el primer despliegue a escala⁶⁴⁷, aplicando la *Generalitat* las mismas técnicas de negociación, y firmando la misma tipología de convenios con aquellos alcaldes, que con los que actualmente constan firmados en los territorios de la Provincia de Tarragona.

Durante los siguientes años y mientras no se gestaba la segunda fase de despliegue en la provincia de Lérida, los *Mossos d'Esquadra* crecían en número, y sin ningún tipo de problemas podían asumir los convenios firmados, más aun, realizaban patrullaje conjunto de forma ordinaria para reforzar los efectivos locales.

Se mantuvo esta relativa tranquilidad incluso durante el posterior despliegue realizado en la provincia leridana (entre 1998 y 1999)⁶⁴⁸, en comarcas muy extensas que no contaban con mucha población, sin requerirse muchos efectivos policiales para su asunción.

Durante este despliegue se forjaron en la *Escola de Policia de Catalunya* (EPC), actualmente llamado *Institut de Seguretat Pública de Catalunya* (ISPC), promociones de agentes autonómicos de hasta 700 agentes⁶⁴⁹. El problema se dio posteriormente al comenzarse a desplegar el Cuerpo autonómico de forma sistemática en el resto de Comarcas de la provincia de Barcelona, las más pobladas de Cataluña (entre los años 2001 y 2006)⁶⁵⁰, donde sus grandes núcleos poblacionales requerían extraer de las otras provincias anteriormente desplegadas los efectivos que tranquilamente cubrían las competencias asumidas.

A este fenómeno de movimiento de efectivos se ha de añadir otro debacle reductor de agentes (provenientes de las calles de las primeras Comarcas catalanas asumidas por la

⁶⁴⁷ Para aclarar esta afirmación, en realidad la primera Comarca donde se desplegaron los *Mossos d'Esquadra*, a modo de prueba, fue en la Comarca de Osona (capital Vic), región pre-pirenaica de la provincia de Barcelona, con un número representativo de agentes que cubrían un territorio eminentemente rural.

⁶⁴⁸ También se desplegaron en la Comarca del *Berguedà*, región pre-pirenaica de la Provincia de Barcelona para conseguir enlazar de forma transversal las comarcas Leridanas y Gerundenses.

⁶⁴⁹ Estas promociones aumentaban anualmente de forma exponencial, desde los **283** aprobados en la primera promoción en 1983, hasta los **695** agentes aprobados en la 13ª promoción finalizada en el curso 1999-00.

⁶⁵⁰ Nuevamente fue aumentando el número de agentes de *Mossos d'Esquadra* formados, de los **712** licenciados en el año 2001, hasta los **1589** agentes de la 19ª promoción (número máximo de agentes aprobados en una promoción) en junio de 2006.

Policía catalana): la expansión competencial de la Unidad de Tráfico de los *Mossos d'Esquadra*.

Esta unidad se desplegó de forma íntegra por toda Cataluña en diciembre de 2000⁶⁵¹, momento en el que hicieron el relevo definitivo a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, competente hasta esa fecha requiriéndose casi 800 agentes para cubrir todas Provincias catalanas donde en muchas aun no estaban desplegadas las unidades ni las comisarías que se encargarían de la seguridad ciudadana.

Lo que pasó con todo lo explicado fueron dos cosas. Al reducirse agentes de otras áreas para cubrir sobretudo el área metropolitana de Barcelona y su conurbación, se generaron problemas para realizar todas las funciones que hasta ahora se habían hecho sin problemas en los territorios primigenios.

La segunda consecuencia fue el retraso planificado para finalizar el despliegue en Barcelona, así como el retraso para iniciar el relevo de los Cuerpos estatales en la Provincia de Tarragona, previsto este último para el año 2006. Finalmente se pudo establecer y cumplir el despliegue en la Provincia tarraconense en fecha 1 de noviembre de 2008, ya que hasta ese año no se pudieron obtener suficientes agentes pactados para poder garantizar el relevo policial en esa región catalana.

A lo explicado se añadieron dos inconvenientes más: que pronto se llegaría al tope número máximo de agentes fijados por la *Generalitat* para este Cuerpo autonómico (16.000), además de comenzar a hacerse visibles los síntomas de la crisis, cosa que cada vez hacía más inviable costear un número tan grande de agentes que dependían de la *Generalitat*.

Esto generó la reducción del número de agentes que se formaban en la ISPC, descendiendo de los casi 1.600 agentes en la promoción más amplia, hasta los 584 agentes que se desplegaron en la 25ª promoción de *Mossos d'Esquadra*⁶⁵², que aprobaron el mes de Junio de 2012⁶⁵³. De esta forma era cada vez más difícil cubrir las áreas policiales en las diferentes comarcas catalanas que debían desplegarse los *Mossos d'Esquadra*. De ahí la afirmación de muchos de los entrevistados cuando manifestaban que era patente la falta de efectivos de los *Mossos d'Esquadra* en muchos de sus municipios.

Todo este recorrido histórico nos lleva hasta la actualidad, donde todos los municipios de Cataluña tienen firmado un convenio de colaboración con los *Mossos d'Esquadra* para repartirse las diferentes actuaciones en el territorio. ¿Pero qué pasó con los primeros municipios que firmaron los convenios y como ha afectado esto a los últimos?

La principal consecuencia padecida por los municipios Gerundenses y Leridanos ha sido, una disminución paulatina del número de agentes autonómicos en sus Comarcas respecto del número inicial.

⁶⁵¹ El despliegue de la Unidad de Tráfico de los PG-ME se inició en el año 1998 con una primera comisaría en Figueras (Gerona), continuando de forma paulatina en las Comarcas que ya tenían asumidas competencias en materia de Seguridad ciudadana.

⁶⁵² Hasta la finalización de este trabajo, ya no ha habido más promociones básicas de agentes de PG-ME.

⁶⁵³ Según la Memoria 2012 del ISPC, para el curso 2011-12. [consulta realizada el 13/02/2013].

<<<http://ispc.gencat.cat/>>>.

Desde esos momentos, y por los motivos expuestos anteriormente, los municipios afectados por la disminución de efectivos de los *Mossos d'Esquadra* se plantearon, bien buscar fórmulas de agrupación local, bien solicitar la modificación de los convenios de colaboración entre los Cuerpos locales y el autonómico para volver a asumir legalmente las competencias que ejercían originalmente los diferentes municipios antes del despliegue de la *Policia de la Generalitat*.

El hecho de que los últimos convenios no modificasen el reparto competencial, ni en su forma ni en su fondo respecto de los primeros, los municipios tarraconenses (sobre todo los pequeños) confiaron que los *Mossos d'Esquadra* podrían satisfacer todas las demandas de los servicios que teóricamente podían cubrir, y que después vieron que no fue así en todos los casos.

Según los encuestados, han padecido los mismos efectos que los municipios Gerona y Lérida, es decir, el incumplimiento reiterado en muchos casos de las obligaciones de los convenios pactados, independientemente de las relaciones actuales con la *Generalitat* o sus agentes, calificada globalmente de satisfactoria.

Por estos motivos es importante saber dos cosas, si los Políticos entrevistados creen necesario revisar los convenios establecidos, y si ese fuese el caso, por qué no lo han hecho.

Extracción de los resultados

¿Cree necesario revisar el convenio de entre la PG-ME y su Policía Local?		
Es correcto, no lo revisaría	Se tendría que revisar	Ns/Nc
12 (43%)	10 (36%)	6 (21%)
Alcaldes - 5 Ediles - 7	Alcaldes - 2 Ediles - 8	Alcaldes - 2 Ediles - 4

Tabla 5.21

Comentario de los resultados

Casi la mitad de los encuestados piensa que no es necesario revisar el convenio. ¿Por qué esto? Aparentemente debe de ser porque todo funciona correctamente, y así es en casi todas las respuestas.

Cabe añadir dos matizaciones a esta respuesta. Uno de estos municipios, considerado grande, no deseaba revisarlo por ya tener lo máximo permitido.

Otro de ellos considerado mediano manifestó en cambio, que “sin recursos no se puede plantear una revisión, siendo difícil modificarlo, por no poder ambos Cuerpos asumir otras competencias”. Con esta afirmación el Concejal refleja parte de lo expuesto en la introducción a la pregunta. Pero solo parte de lo expuesto, ya que el edil dice: “[...] no poder ambos Cuerpos [...]”, añadiendo con esta información la imposibilidad de su policía municipal para poder realizarlas. De ello su deseo de no revisarlo.

Lo aparentemente contradictorio de las afirmaciones de las otras diez respuestas, es que aun manifestando que no lo revisaría por ser correcto el convenio, tres de ellos manifestaron en la pregunta 7 (relativa a la correcta y/o eficiente política de coordinación con la *Generalitat* de Cataluña), que no había suficientes efectivos de la

Generalitat en sus territorios, haciendo esto que los agentes municipales realizasen sus funciones.

Entrando más en materia, ahora se verán las opiniones del grupo de encuetados que piensa que sí sería necesaria esa revisión.

Dos municipios se decantan a ello por aducir únicamente la falta de personal de la *Policia de la Generalitat* y su incumplimiento en los recursos mínimos prometidos (como se había avanzado antes).

Dos más, para poder ejercer todas las competencias de forma compartida. Esta es una opción elegida por municipios calificados como grandes, ya que sería una opción inviable en otros territorios con pocos efectivos, a veces con dificultades con para incluso poder ejercer los suyos.

Cinco más lo harían simplemente por considerarlo desfasado (con más de cinco años de antigüedad) debiendo mejorarse o actualizarse su contenido, sin especificar tres consistorios en qué materias, pero sí concretando dos de ellos que la revisión sería para la cesión de la temática ambiental y la adaptación a materia compartida (actualmente exclusiva de la PG-ME), de la investigación en materia de drogas. Al parecer, ambos casos son temas importantes a solucionar en sus territorios, pero como que una de las policías locales no puede asumir la investigación ambiental de forma compartida por falta de efectivos, la cedería al Cuerpo autonómico. Por el contrario, a causa de la necesidad de resolver el acuciante problemas de drogas en el otro municipio (y que actualmente no se soluciona con la actuación de los agentes de la *Generalitat* de Cataluña), solicitarían también poder prestar sus servicios en ella, reforzando así los servicios realizado por los *Mossos d'Esquadra*.

El último comentario (en este caso de otro de los municipios grandes) manifestó la necesidad de revisarse, pero creyendo oportuno no solicitarlo hasta que la futura Ley de Policías de Cataluña no salga a la luz, por las posibles modificaciones que puedan introducir, quizá algunas de ellas en materia competencial, donde aún se ha de ver si sería beneficiosa o no para las policías locales, y entonces según el caso concreto, solicitar una nueva firma con la *Generalitat*.

El último punto planteado en esta pregunta, donde se solicitaba explicar en su caso, que aspecto de los convenios revisaría, dos participantes coincidían plenamente en sus respuestas. Eran desconocedores del contenido del convenio, incluso uno de ellos de su existencia, pero no veían necesaria su revisión, al alegar que si no han tenido conocimiento de quejas o planteamientos para su revisión, es que todo funciona correctamente.

5.2.2 - Los Jefes policiales

La serie de entrevistas planteadas ante este colectivo tan diverso se ha realizado en los treinta municipios que disponen de policía local, realizándolas a la totalidad de ellos⁶⁵⁴.

El artículo 26.2 de Ley de Policías Locales de Cataluña establece que: el Jefe del Cuerpo de la policía local será, el miembro de la Plantilla de mayor graduación (en caso de igualdad)⁶⁵⁵, pero que en cualquier caso, el Jefe del Cuerpo debe pertenecer como mínimo, a la escala ejecutiva (Inspector). No obstante, solo se han encontrado en esta situación a siete de ellos (6 inspectores y un Intendente Mayor). El resto de los 23, eran de escalas inferiores.

El hecho de que existan cargos de Jefe sin haber alcanzado la categoría de Inspector (como mínimo) no se garantiza que se tenga una formación adicional diferenciada del resto de la Plantilla para ejercer las labores de mando, solo quizá más experiencia o adopción personal al puesto, pero no formación específica para ejercer ese cargo directivo.

Las funciones de los Jefes serán, según la legislación catalana⁶⁵⁶:

- a) Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones del cuerpo, así como las actividades administrativas, para asegurar su eficacia.
- b) Evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales y formular las correspondientes propuestas.
- c) Transformar en órdenes concretas las directrices de los objetivos a conseguir, recibidas del alcalde o del cargo en quien éste delegue.
- d) Informar al alcalde, o al cargo en quien éste delegue, del funcionamiento del servicio.
- e) Cumplir cualquier otra función que le atribuya la reglamentación municipal del cuerpo.

En virtud a estas funciones, los encuestados dirigen, coordinan, supervisan y evalúan a su personal y sus actuaciones, y transforman en órdenes los mandatos de su Alcalde, informándole luego de sus resultados. Pero aun y así como se verá, no todos los encuestados parece que se coordinan con su superior, el Alcalde (o Regidor según el caso) ni dirige con toda la solvencia a su cuerpo policial, debido a las carencias y problemáticas manifestadas por los miembros de las Plantillas encuestadas.

En sí, en esta serie de encuestas y entrevistas, se podrán comenzar a ver las coincidencias y desavenencias detectadas entre las respuestas de los Jefes y los Políticos de los mismos ayuntamientos, significando esto, que existen muchos puntos de vista e intereses divergentes ente los técnicos en Seguridad pública, y los cargos electos municipales, respectivamente.

⁶⁵⁴ La configuración expuesta anteriormente, de los Jefes de estas plantillas, la cual pasa por todas las escalas y graduaciones, son: de la **Escala básica** 2 agentes y 4 Cabos, de la **Escala intermedia** 9 sargentos y 8 subinspectores, de la **Escala ejecutiva** 6 inspectores, y de la **Escala superior** 1 Intendente Mayor.

⁶⁵⁵ Correspondiendo al Alcalde realizar el nombramiento, de acuerdo con los principios de objetividad, mérito, capacidad e igualdad de oportunidades.

⁶⁵⁶ **Artículo 27 de la Ley 16/1991**, de 10 de julio, de Policías Locales de Cataluña.

Pregunta 1 - ¿Se cumple el catálogo de puestos de trabajo de la *Plantilla* policial (organigrama)? ¿Cuántos agentes faltan para completarla, en su caso?

Para tener información fidedigna del catálogo de puestos de trabajo de una organización policial se pueden utilizar diversos medios, aunque es habitual encontrar fluctuaciones varias en los números según las fuentes consultadas, en general por tres motivos, **los organismos** o centros que realizan las consultas, **los criterios** escogidos para decidir quién ha de conformar estas estadísticas y **las fechas** donde se realicen estas.

En este caso los **organismos** normalmente pueden ser dos, la Administración autonómica y la local, aunque también pueden generarse estadísticas por otras vías, tal como órganos o personas que de forma independiente puedan establecer datos referenciales de las diferentes policías locales. Ejemplos prácticos podrían ser los medios de comunicación o ciertos estudios, como el presente.

Los **criterios** establecidos serán unos u otros (similares pero no necesariamente idénticos), según el medio difusor y recopilatorio de ellos.

Por poner un ejemplo, la administración Autonómica únicamente contabiliza los datos de agentes o miembros de sus Plantillas que tengan la plaza en propiedad o que estén en fase de oposición (en prácticas), siempre en virtud de los datos que aporten las mismas policías locales.

No obstante muchos Ayuntamientos, que no todos, se decantan por incluir en sus Plantillas incluso a los agentes interinos temporales⁶⁵⁷, siempre con el ánimo de dar una información más extensa respecto de los agentes que patrullan las calles de sus municipios, aumentándose así la sensación de seguridad.

En el presente trabajo se ha establecido un criterio mixto. Se han contabilizado los agentes con plaza en propiedad, más los agentes que, aun teniendo la categoría de interino, son de carácter indefinido (no provisional), los cuales se suponen permanecerán en con esta plaza hasta que la misma sea cubierta de forma fija.

Con el último criterio, **las fechas** en que se realicen las consultas, la extracción de datos puede varias según el momento concreto de su realización, como podría ser con agentes de baja (ya sea por jubilación o por agentes que hayan decidido marchar en comisión de servicio, entre otros bajas posibles), como también por haberse dado alta por celebración de oposiciones, contratación indefinida de interinos, etc.

Por estos motivos en esta pregunta se busca encontrar el resultado que evidencien los datos directos que nos sirvan para complementar el estudio⁶⁵⁸, orientándonos sobre la composición real aportada de forma verbal por los entrevistados, donde se confía den una información fidedigna.

⁶⁵⁷ En lo referente a los agentes que normalmente cubren las plazas estivales por un periodo máximo de 6 meses para cubrir el aumento poblacional de los municipios eminentemente costeros. Estos agentes no suelen cubrir vacantes con previsión de ser cubiertas con plaza fija, ya que opositan anualmente con el único propósito expuesto anteriormente.

⁶⁵⁸ Esta es información en la que se basa el trabajo, para establecer el número total de efectivos en la provincia de Tarragona, así como la ratio final.

Para obtener los datos de este estudio lo más fidedignamente posible, se ha decidido incluir, como se ha dicho antes, a los agentes interinos que trabajan en las diferentes Plantillas, como también se han incluido a los vigilantes municipales⁶⁵⁹, que siguen siendo de forma residual de alguna de las treinta localidades con policía local visitadas⁶⁶⁰, ya que realizan su mismas funciones.

La extracción de los resultados se realizará en tres gráficas (según el tamaño establecido para las diferentes poblaciones y/o Cuerpos policiales), observándose que la mitad de ellas (15) pertenecen al grupo de las policías pequeñas, el segundo grupo (de las medianas), es más reducido, ya que solo incluye a nueve municipios, y el último grupo (de las grandes), únicamente lo forman un total de 5 municipios, que no necesariamente los más grandes en población.

También se compararán en las gráficas las diferentes escalas de mando existentes en los municipios examinados, donde se podrán comprobar algunas incongruencias existentes al darse en muchos municipios, escalas vacías (desiertas) entre las diferentes graduaciones, generando ésto que sus pirámides de personal no sean las más óptimas, ni las más adecuadas para el tipo de municipios que deberían de ser.

⁶⁵⁹ Como que según el municipio (normalmente en plantillas muy reducidas), este personal puede representar a veces hasta más de la mitad de los efectivos de la plantilla total, se ha creído conveniente incluirlos dentro de las estadísticas por entender que realizan las mismas funciones, en la práctica, y al ser indefinidos, se les puede considerar parte del Cuerpo de Policía local.

⁶⁶⁰ Concretamente se ha dado esta “anomalía policial” en cuatro localidades, Camarles, Mora d’Ebre, l’Arboç i la Sènia, todas poblaciones pequeñas con un número reducido de agentes, donde conviven estas figuras policiales por diferentes motivos. En algunos casos son personas que anteriormente a la creación de la Policía local existían con plaza de Vigilante Municipal o de Sereno y que ante la creación del nuevo Cuerpo de seguridad, escogieron no convertirse en agentes de Policía local, debido principalmente a la edad, manteniéndose en la categoría de Vigilantes. En otros casos, aunque sí hay vocación de conversión, están a la espera de que sus respectivos Ayuntamientos convoquen oposiciones para poder cambiar de categoría profesional.

Extracción y comentario de los resultados

Gráfico relativo a las Plantillas policiales de los municipios pequeños

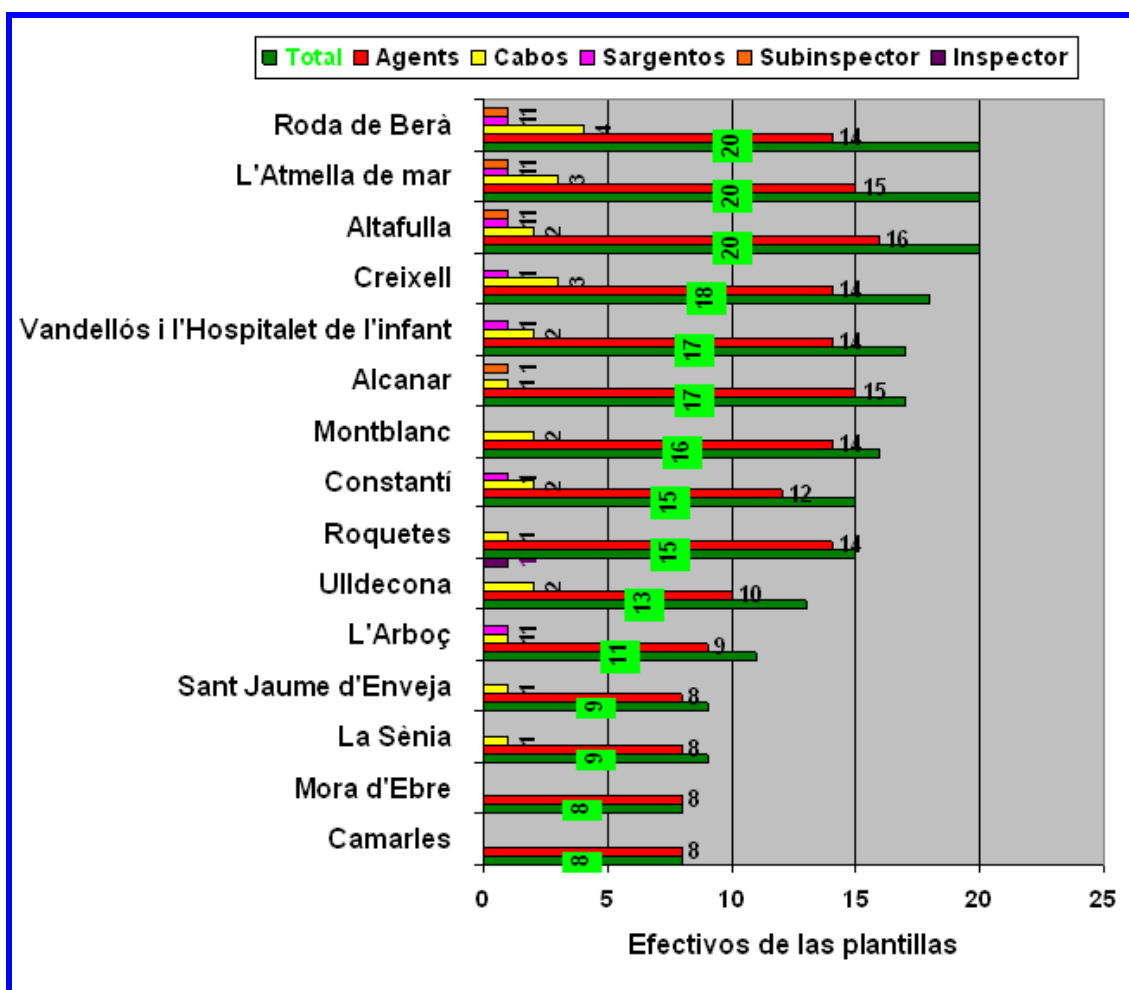


Gráfico 5.4

De los quince municipios que forman este gráfico, la mayoría (9) tienen de entre 15 a 20 efectivos, que es el número mínimo que se podría considerar válido como para mantener una patrulla formada por dos agentes durante dos tres turnos del día, los cuales podrían garantizar un funcionamiento mínimo durante el servicio. Los cinco restantes son plantillas que se podría decir que trabajan “bajo mínimos”, creando esta situación el hecho de que las patrullas de servicio ordinario sean muchas veces unipersonales, donde en muchos de los turnos no pueden mantener a ningún agente dentro de las dependencias policiales para atender a los ciudadanos y que, según las particularidades puntuales de algunas situaciones extraordinarias, existan ocasiones que algunos agentes tengan que doblar turnos por falta de efectivos.

Claramente este no es un panorama óptimo para dar un correcto y efectivo servicio policial al municipio, tal y como ya habían adelantado que pasaba en sus policías algunos de los Políticos.

Antes de entrar en el análisis de las escalas de mando, cabe vislumbrar una peculiaridad de la normativa catalana en lo referente al grado y escala de mando mínimo que ha de existir en las policías de Cataluña⁶⁶¹.

En los municipios del Gráfico 5.4 (denominados pequeños) solo existe una plaza ocupada por un inspector, que curiosamente no es el municipio más poblado, sino que es el sexto que tiene la Plantilla más pequeña. Posteriormente se analizará este municipio con más profundidad.

También en el gráfico 5.4 se puede ver, que en los municipios de *Camarles* y *Mora d'Ebre* las funciones de Jefe las realiza uno de los agentes de la Plantilla, no entendiéndose porqué en estos municipios no se ha creado una plaza de cómo mínimo Cabo, para dirigir al resto de la Plantilla (como por ejemplo pasa en *La Sènia*, *Montblanc* y *Roquetes*). Esto origina que no exista una superioridad vertical, sino horizontal.

Se encuentran también, lagunas inter-escalas en los municipios de *Alcanar* y *Ulldecona*. En el primero de ellos no es de especial relevancia esta anomalía, por solo haber un vacío entre la escala de Cabo a Subinspector (por no cubrirse ninguna plaza de sargento), siendo el único cabo existente el que ejerce de enlace directo con el Jefe (en funciones de subjefe).

Cosa diferente sería si el subinspector no fuese el máximo mando presente, donde en ese caso tendrían que distribuirse las tareas específicas de los sargentos, entre los subinspectores y los cabos por ser todos mandos ejecutivos de las directrices del superior de este.

En *Ulldecona* sí cumple la obligación normativa que obliga a tener una plaza de inspector en la plantilla (por muy pequeña que esta sea). Pero en este supuesto se ve un gran salto entre escalas, donde en una Plantilla de solo 13 agentes, pasa sin cargos intermedios, de la graduación de cabo a Inspector (no estando cubierta ninguna plaza de sargento ni de Subinspector).

Aun y así, debe surgir la pregunta del por qué este desajuste interno. Podría deberse por haber quedado desiertas las plazas actualmente vacantes, pero conociendo la historia de la creación de esta plaza, se puede decir que simplemente nunca se han creado (ésta se creó *ex novo* de forma voluntaria por un anterior mandato político sin existir escalas intermedias) y que actualmente no existe presupuesto para completar las escalas vacantes.

El problema es que la ley obliga a tener esta plaza, pero con el sueldo de la plaza de Inspector, se pueden pagar prácticamente los sueldos de dos sargentos y casi la de un subinspector, la de 3 cabos o la de cuatro agentes, habiéndose podido aumentar la plantilla si no existiese tal incoherencia en la pirámide de mando.

⁶⁶¹ El artículo 26.2 de la Ley 16/1991, de policías locales de Cataluña, establece que, es Jefe del Cuerpo el miembro de la plantilla de mayor graduación: en caso de igualdad, corresponde al alcalde realizar el nombramiento, de acuerdo con los principios de objetividad, mérito, capacidad e igualdad de oportunidades. **En cualquier caso, el jefe del Cuerpo debe pertenecer, como mínimo, a la escala ejecutiva.**

¿Se debería entonces, visto los problemas que tienen muchos ayuntamientos para cubrir estas plazas de la escala ejecutiva, valorar un cambio normativo en la materia para no requerir una escala tan alta para dirigir la Jefatura policial? Posiblemente sí.

Gráfico relativo a las Plantillas policiales de los municipios medianos

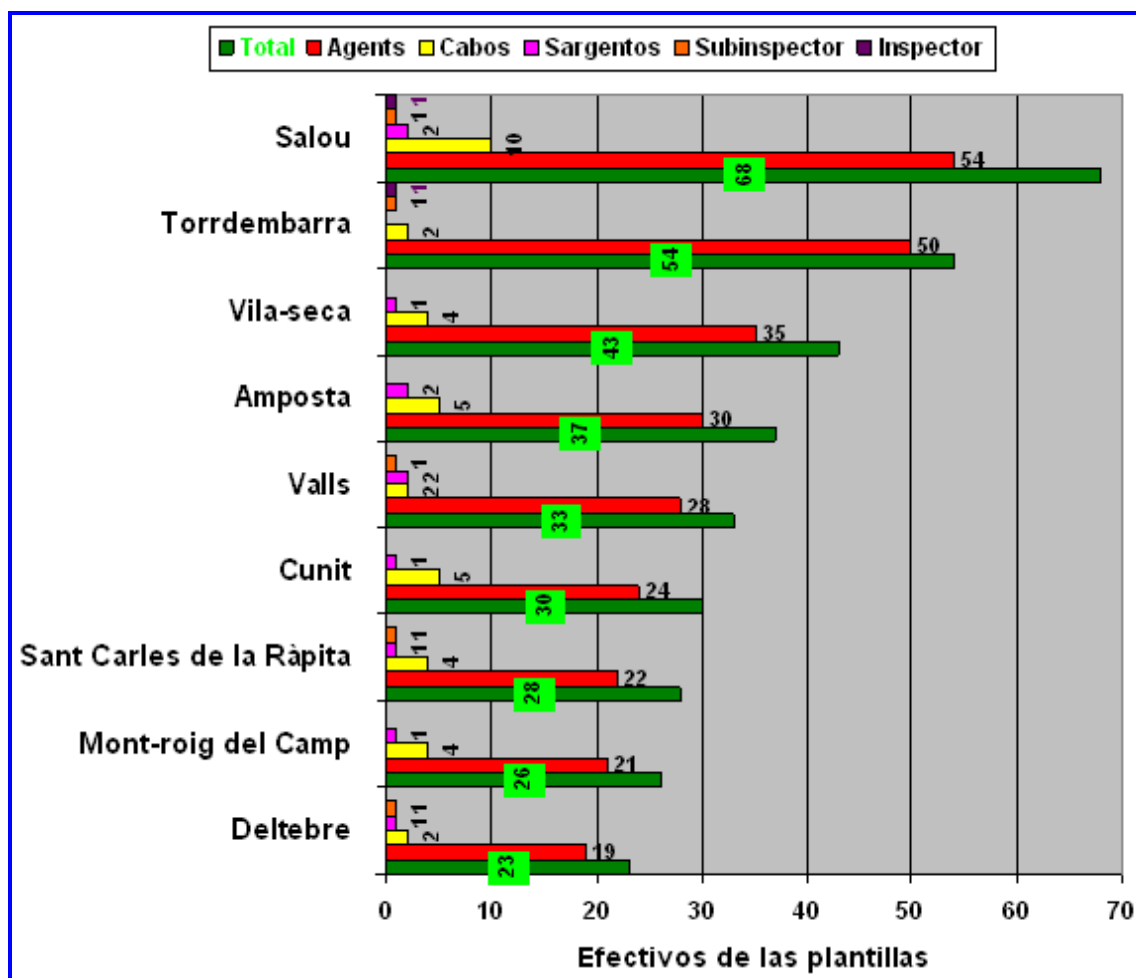


Gráfico 5.5

Aquí se observan nueve municipios más, donde se encuentran de forma más equitativa la práctica mitad de ellos.

Cabría destacar que de todos ellos, el municipio de Salou convoca cada año un número de plazas de carácter interino para los meses estivales (14 en el año 2013) que si se contabilizasen se encontraría dentro del grupo de los municipios que se denominan grandes, pero que tal y como se ha explicado anteriormente, no se ha hecho por ser efectivos temporales de corta duración (sin vocación de consolidar la plaza al ser únicamente de refuerzo estival) y con funciones muy limitadas, generalmente de vigilancia de zona de playas, control y regulación del tráfico y de soporte para eventos festivos y/o similares⁶⁶².

⁶⁶² Otros municipios como los de Cambirós, Torredembarra, Vila-seca o Cunit (también costeros) convocan plazas para los meses estivales con las mismas finalidades, pero en un número bastante inferior, pero que aun si se contabilizasen, no les haría cambiar de grupo.

En lo relativo al análisis de las escalas de mando, únicamente se puede destacar la falta de sargentos en la pirámide del municipio de Torredembarra, no siendo realmente importante, al existir para suplir sus funciones, un subinspector y dos cabos, los cuales pueden repartirse fácilmente sus desempeños.

Gráfico relativo a las Plantillas policiales de los municipios grandes

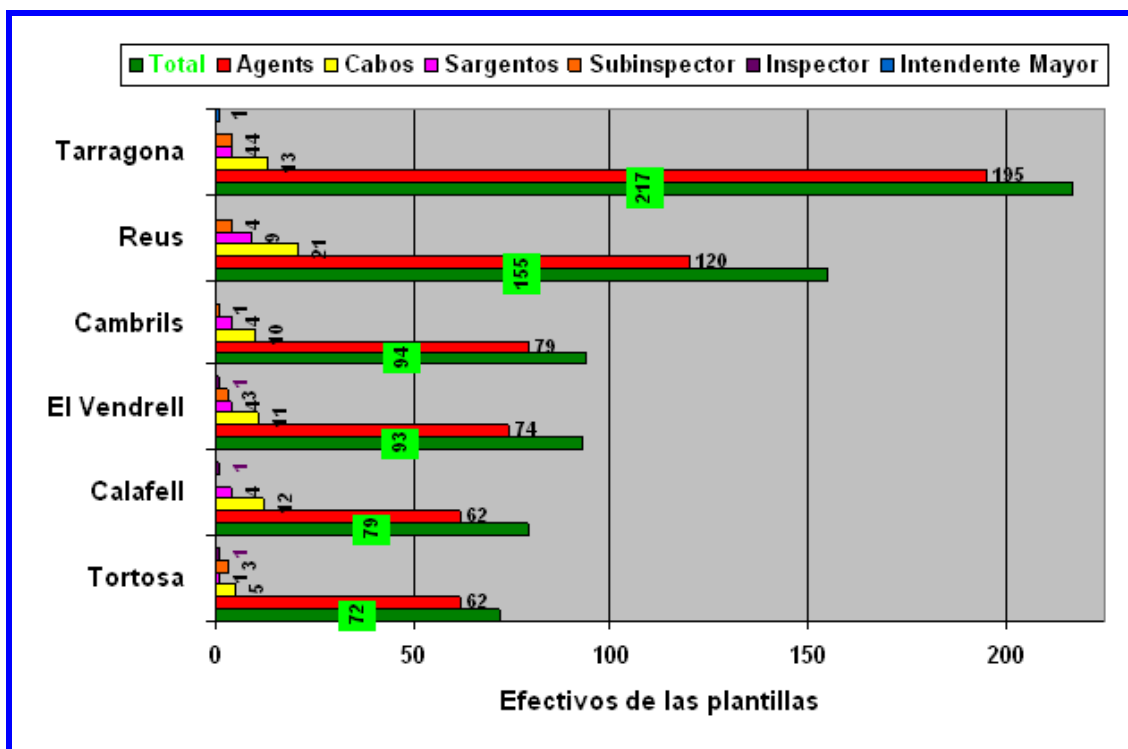


Gráfico 5.6

En la última gráfica de barras se exponen los seis municipios restantes, que se pueden separar a su vez, en **dos grupos diferenciados**:

- El que engloba a las cuatro policías locales de entre 72 y 94 efectivos (que solo hay entre ellos una diferencia máxima de 22 agentes),
- El que reúne a los municipios de Tarragona y Reus, donde ambos son claramente superiores en número al resto de los del grupo, aun existiendo entre ambos una diferencia de 65 agentes.

Estas dos últimas permiten tener creadas de forma permanente ciertas unidades especializadas que en las otras no, además de poderse realizar servicios o campañas más específicas que en el resto de municipios grandes⁶⁶³.

En una organización pequeña (o incluso en algunas de las medianas), es comprensible que no exista un organigrama que defina las diferentes funciones y áreas donde estén englobados agentes y mandos. Pero en una Plantilla grande, donde para un correcto y efectivo funcionamiento del Cuerpo policial y de sus unidades es de obligado

⁶⁶³ El motivo por el que estos Cuerpos policiales se denominan “Guardia Urbana” y no “Policia local”, es solo por motivos históricos, las cuales asumieron este nombre desde sus orígenes manteniéndolo hasta el día de hoy. No obstante el municipio de Reus usó la denominación de Policía local durante varias décadas en el siglo pasado, recuperando su nombre original en el año 2001.

cumplimiento con el establecimiento de un organigrama funcional, la distribución de cada uno de los mandos en estos organigramas es imprescindible, necesitándose para un correcto reparto una pirámide lo más ecuánime posible, sin vacíos ni grandes diferencias en sus escalones, cosa que de momento falla aquí.

En estos organigramas se reflejan los cargos y número de agentes y mandos policiales existentes, los cuales, con base en su funcionamiento subordinado necesita que exista una correcta pirámide organizacional debidamente escalonada y completa para conseguir que cada Grupo o Unidad de trabajo realice las funciones que le per tocan, según la Escala de mando en la que esté englobada.

A la importancia de las Escalas piramidales de mando debe su análisis esta pregunta, pudiendo ver si la organización interna es correcta, cosa que reflejará su óptimo funcionamiento, pudiendo comentar varios detalles de sus resultados.

De más a menos, el principal mando del municipio de Tarragona es un Intendente Mayor, que para la población del municipio y para el número de agentes que dispone es el cargo adecuado, pero que en una escala piramidal tan grande (que pasa por todas las posibles, desde la básica a la superior), el hecho de no tener cubierta ninguna plaza de Intendente, ni de Inspector que realizarían las funciones de subjeses, no permite hacer efectivo el reparto de funciones dentro de la organización.

El municipio de Reus tiene una problemática diferente. Su base es muy sólida, creciendo de forma escalonada y gradual hasta llegar a la categoría de Subinspector, donde uno de los cuatro existentes asume la Jefatura del Cuerpo, y ahí es donde se detecta el problema. Debido a su población y al número de agentes existentes en plantilla, como mínimo debería de existir en su esquema organizativo la plaza de uno o dos Inspectores, y al menos el mando superior de un Intendente⁶⁶⁴. Aquí el reparto estructural de la Guardia Urbana es correcto, pero incompleto en su parte superior, diciéndose en estos casos que la pirámide está descabezada.

Casi todos los restantes Cuerpos locales de Policía sí disponen como mando superior a un Inspector, excepto el municipio de Cambrils, que únicamente dispone según su organigrama de un Subinspector⁶⁶⁵, siendo la misma problemática que en Reus, donde la base y subsiguientes escalas de la pirámide de su Plantilla están correctamente definidas hasta la categoría de Sargento, pero que por el número de agentes existentes, debería de haber como mínimo dos subinspectores y un Inspector, o al menos uno de cada estos.

Antes de finalizar, solo comentar que la Policía Local de Calafell no dispone de ningún Subinspector que asuma la subjefatura, que aunque en este caso es recomendable por la cantidad de personal de su Plantilla, no es de suma importancia por existir cuatro sargentos que pueden asumir en principio sus funciones.

⁶⁶⁴ La plaza de Intendente no ha estado siempre vacante. El último Intendente de esta Guardia Urbana dejó esta plaza en noviembre de 2007 para asumir la jefatura del municipio barcelonés de Sabadell, cediendo el bastón de mando a uno de los Subinspectores por no haber en la plantilla ningún Inspector.

⁶⁶⁵ Aunque según el organigrama la plaza estaba cubierta por un Subinspector Jefe, durante el ciclo de entrevistas la Jefatura era cubierta de forma temporal por uno de los cuatro sargentos existentes al estar el subinspector de baja de larga duración por enfermedad, siendo ese sargento quien respondió a la entrevista planteada.

El último comentario lo merece la Policía Local de Tortosa, donde se puede observar que sin existir un vacío de sargentos (ya que únicamente existe uno) solo hay cuatro cabos, que deben asumir prácticamente las funciones de los sargento sal ser unas plazas casi inexistentes. Esta carencia de sargentos también afecta a la categoría inmediatamente superior, ya que existen a tres Subinspectores (de tres Áreas diferentes) que no disponen en la categoría inmediatamente inferior a una persona de referencia que ejecuten sus órdenes, sino que han de ejecutar en su defecto los cabos, que en principio deberían de encargarse del control y supervisión de los agentes a su cargo, pero que debido a la carencia de sargentos han de hacer funciones de la Escala intermedia.

Ante la última cuestión de esta pregunta (referente a si está cubierto el catálogo de puestos de trabajo de sus Plantillas), es en referencia a las vacantes de los agentes de la base, sin centrarnos en las vacantes de promoción interna.

Los Jefes de dieciséis Plantillas han manifestado que no está completo. De estas 16, cuatro Jefaturas consiguieron contratar a personal interino indefinido para cubrir las plazas vacantes o parte de ellas, como *Valls* (con 3 interinos), *Vandellós i l'Hospitalet de l'Infant* (4 agentes interinos), *Vendrell* (5 interinos) y *Altafulla* (3 interinos de 4 vacantes). Los otros doce siguen trabajando sin cubrir las vacantes existentes.

En el siguiente gráfico se puede ver qué municipios tienen vacantes, y cómo quedarían sus Plantillas de agentes si se cubriesen.

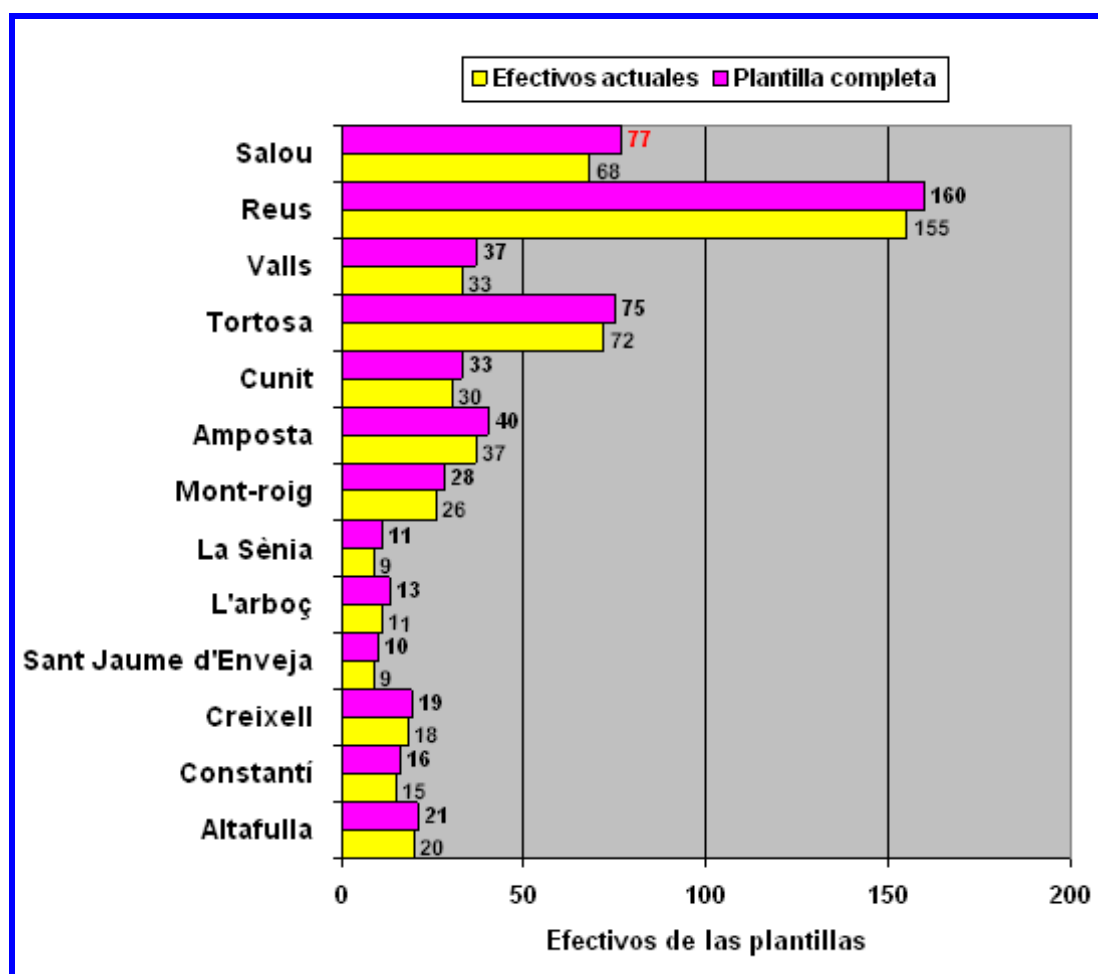


Gráfico 5.7

Cabe destacar que si el municipio de Salou cubriese estas vacantes, aun provisionalmente con agentes interinos indefinidos, pasaría a formar parte del grupo de los municipios denominados grandes, por delante incluso que Tortosa, *Calafell* y *Vendrell*. El motivo por el que no lo hace es porque en la temporada turística baja (otoño-invierno) no se requieren tantos agentes, hacho que generaría un exceso de personal si esas plazas se ubicasen de forma fija.

Pregunta 2 - ¿Existen Unidades especializadas? ¿Cuáles, en su caso?

Antes de todo cabría establecer una definición de lo que podría entenderse por **Unidad especializada**, para diferenciarla de los denominados **Grupos de trabajo**, esto para poder establecer luego una diferenciación dentro de las respuestas facilitadas, y posteriormente separar con más precisión las contestaciones proveídas por los encuestados.

Los conceptos de Unidad especializada y Grupo de trabajo no tienen definiciones normalizadas, por ello se vio necesario debatir y consensuar sus definiciones entre varios asesores en la materia⁶⁶⁶. Se pudo determinar viendo la casuística de las diferentes Unidades y Grupos de la Provincia, que era en cierto modo difícil de establecer una definición para el primer término, la “Unidad especializada”, siendo quizá la más ajustada, la de:

“Agente o grupo de ellos que **cultivado/s específicamente** en una rama policial determinada, se dedica/n **de forma exclusiva**, respecto del resto de los agentes, y más o menos de forma continuada a prestar sus servicios en esa área, fijada **dentro de un organigrama**, para con unos fines determinados y específicos.”

Esta definición tiene varias características, como la relativa continuidad, los fines, el colectivo que la forma, etc. Pero los rasgos que realmente hacen distintos a estos colectivos laborales con otros **Grupos de trabajo no especializados** son tres, en concreto: la formación específica, la exclusividad para prestar sus servicios en esa área, y el reconocimiento específico como Unidad especializada.

De forma diferenciada la definición de “Grupo de trabajo” podría ser la de:

“Número determinado de agentes, haciendo una tarea concreta más o menos continuada, sin necesidad de que sus miembros estén especializado o sin que el grupo esté reconocido en el organigrama como unidad especializada.”

Es importante tener estas características presentes a lo largo de la pregunta y dentro de este estudio, ya que esas serán las que nos podrán ayudar a diferenciar dentro de las contestaciones, a los diferentes grupos de trabajos, especializados o no.

El motivo principal de insistir en la definición de Unidad especializada es que, los Jefes entrevistados han querido manifestar que en sus organizaciones existen, en muchas ocasiones, Unidades especializadas, pero realmente según los criterios establecidos en este trabajo, no siempre pueden considerar estas así.

Por ejemplo, si un Cuerpo policial dispone de un agente que tiene una formación específica en reconstrucción de accidentes de tráfico, trabaja ordinariamente en la creación de atestados en esta materia y además se reconoce dentro del organigrama la existencia de un grupo de atestados, tráfico, o de reconstrucción accidentes (según la denominación que se desee usar), se podrá considerar que existe esta Unidad.

⁶⁶⁶ Elegidos entre los mandos de la escala intermedia de la Guardia Urbana de Reus.

Pero si únicamente se le solicita a este agente, ante el supuesto de un accidente con víctimas mortales o muy graves, que lo reconstruya y realice el atestado, cuando puede darse el caso que esta persona trabaje o no, ordinariamente en este ámbito, pero no está constituida esta especialidad en el organigrama de la organización, se dirá que este agente es únicamente una persona especializada pero no la existencia de esta unidad concreta.

Otro claro ejemplo se puede encontrar en las Unidades de proximidad, que aunque muchas veces muchos agentes están formados específicamente y además están reconocidos dentro del organigrama, si no son exclusivamente éstos los que trabajan en ella, no se podrá considerar una Unidad especializada por desvirtuarse esa formación específica cuando trabajan otras personas en ella (normalmente para cubrir bajas, o por la necesidad habitual de cubrir más sectores cuando se es requerido por ello y no hay suficientes efectivos con los previamente formados en esa materia).

¿Quiere decir esto que los agentes que forman parte de las Unidades especializadas no pueden también prestar sus servicios de forma paralela en otros Grupos de trabajo, o de forma ordinaria dentro de la organización? Sí pueden. Podrían prestar sus servicios en otros puestos, siempre que cuando se necesitare realizar tareas especializadas en su unidad concreta, la realizasen exclusivamente los agentes formados específicamente en esa materia, y para con esos fines.

Debido a la gran necesidad de trabajo que tienen algunas Unidades especializadas en ciertas Plantillas, se necesita que estas funcionen con plena dedicación de sus miembros (según los efectivos de cada Cuerpo policial y según la problemáticas concretas de cada municipio), como por ejemplo sucede en Reus con las Unidades de mediación y resolución de conflictos (UMIRC), la de investigación (UDI), o la de seguridad vial.

En cambio el resto de unidades especializadas de este municipio no pueden separar efectivos del turno ordinario para que trabajen exclusivamente en estas unidades a causa del gran descenso de agentes que significaría esto para las patrullas del servicio ordinario, con la consecuente falta de eficacia policial de los turnos generales.

Entonces, ¿cómo puede en esos casos mantenerse las campañas o servicios de estas unidades especializadas? Simplemente haciendo separaciones puntuales de estos agentes para servicios concretos que requieren especialización, pero siempre realizándolas los agentes especialmente formados y miembros de estas unidades.

Otro ejemplo que podría ayudar a afianzar el concepto, sería el de los de muchos agentes que trabajan ordinariamente en motocicleta policial, ayudando esto a cubrir sectores más difíciles de acceder (como zonas peatonales), o para llegar antes a ciertas emergencias (con atascos producidos por accidentes, por ejemplo), o para poder aparcar con facilidad ante cualquier eventualidad o incidente.

Pero si este agente no ha sido formado dentro de la Unidad de tráfico, o no trabaja ordinariamente en ella, o ni quizá está reconocida una Unidad de motoristas en el organigrama, se considerará más perteneciente a un Grupo de trabajo (si son varios los que trabajan de esta forma), como un agente de servicio ordinario, en su caso, pero simplemente trabajando en motocicleta para su desplazamiento.

Lo mismo pasaría en la Oficina de recepción de denuncias (comúnmente denominada Oficina de Atención al Ciudadano - OAC), la cual existe en casi todas las policías locales, pero donde muchas veces el agente que cubre el puesto, únicamente sabe lo básico para recoger una simple denuncia, incluso de forma manuscrita, por no haber sido formado exclusivamente en esa materia.

Es decir, si uno o varios agentes se turnan para cubrir este puesto pero no han sido formados en la materia, no se podrá considerar que trabajan dentro de una Unidad especializada, aunque esté reconocida en el organigrama, donde se entendería en ese caso que no cumplen todos con los estándares establecidos por la organización para prestar sus servicios allí, ni siguen las mismas reglas para la confección idónea de cualquier tipo de atestado.

Extracción de los resultados

¿Existen en su policía local Unidades especializadas?		
No, solo servicio ordinario	No, solo Grupos de trabajo	Sí, entre otros Grupos de trabajo
11 (36,7%)	7 (23,3%)	12 (40%)
Pequeños - 11	Pequeños - 3 Medianos - 4	Pequeños - 1 Medianos - 5 Grandes - 6

Tabla 5.22

Comentario de los resultados

Un número amplio de Plantillas (18) manifiestan no tener ni unidades especializadas ni Grupos de trabajo, siendo exclusivamente Cuerpos policiales pequeños. Es de entender que en muchos de estos casos es difícil cubrir los efectivos mínimos dentro del turno de trabajo ordinario, como para además puedan formar grupos de trabajo, y mucho menos aun Unidades especializadas.

Diez de estos son realmente “deficientes” en el número de agentes que forman sus Plantillas, pero el undécimo municipio (que disponía de la no estrictamente reducida cantidad de 20 efectivos), manifestó no tener ni incluso grupos de trabajo.

Vista el resto de respuestas, parece extraño el reconocimiento por parte de su representante policial, ya que podía haber sido viable crear algún Grupo de trabajo, como podría ser el de proximidad (deseado por muchos alcaldes o Ediles), o un Grupo de recepción de denuncias, entre otros posibles.

De los siete municipios que manifestaron solo tener Grupos de trabajo (3 de ellos son pequeños, aunque de los que más efectivos tenían), expresaron todos que el Grupo que disponían era el de OAC, más uno de estos Grupos trabajaba con conocimientos para los casos de atención a víctima de violencia doméstica o de género.

En cambio dentro de los cuatro restantes, al disponer de más efectivos, tenían más Grupos de trabajo, además de la OAC, un grupo de proximidad en dos casos, y en otro un Grupo de policía administrativa con formación específica.

Entrando ya en el conjunto de los que además de tener Grupos de trabajo ordinario, disponían de una o varias Unidades especializadas (como luego se comprobará más detalladamente en el gráfico 5.7), advirtiendo diversas cosas.

La primera observación a destacar positivamente es que dentro de este grupo se encuentra una de las poblaciones denominadas pequeñas, que aun no disponiendo de muchos agentes, dispone de una Unidad de educación viaria (con tres miembros que se turnan para hacer las funciones) y de un monitor de tiro (reconocido orgánicamente y formado específicamente).

El resto de Plantillas reconocen en cambio diversos Grupos de trabajo: las patrullas de proximidad (también llamados por éstos, Patrullas de barrio o comunitarios), patrullas de motoristas, patrullas de seguridad ciudadana (de reacción), Grupos rurales, OAC, agentes de Radar, seguridad viaria, Grupo de atestados (en calle), de atención telefónica y transmisiones, y un Grupo de Atención a la víctima.

En el siguiente gráfico se pueden observar las Unidades especializadas reconocidas dentro de los organigramas de estas Plantillas⁶⁶⁷ (aun siendo en otras Plantillas reconocidas solo como Grupos de trabajo).

⁶⁶⁷ Las Unidades de intervención especial (Grupo con material y preparación para intervención ante concentraciones de personas y/o eventos especiales, como podrían ser entradas en domicilios, etc), de transmisiones y atención telefónica (con la utilización del programa Seneca de gestión de emergencias del 112, pero adaptado a la gestión policial) , de formación continua (con profesores que dan formación a otras policías locales y a personas que se forman para acceder a las oposiciones) y la Unidad Montada (a caballo), son de funcionamiento exclusivo en la provincia de Tarragona por la Guardia Urbana de Reus. La unidad Canina también de escasa aplicación, se da únicamente en la Policía local de Tortosa y en la Guardia Urbana de Reus. Como la unidad de Investigación, que se da además de en las dos anteriormente dichas, en la Guardia Urbana de Tarragona.

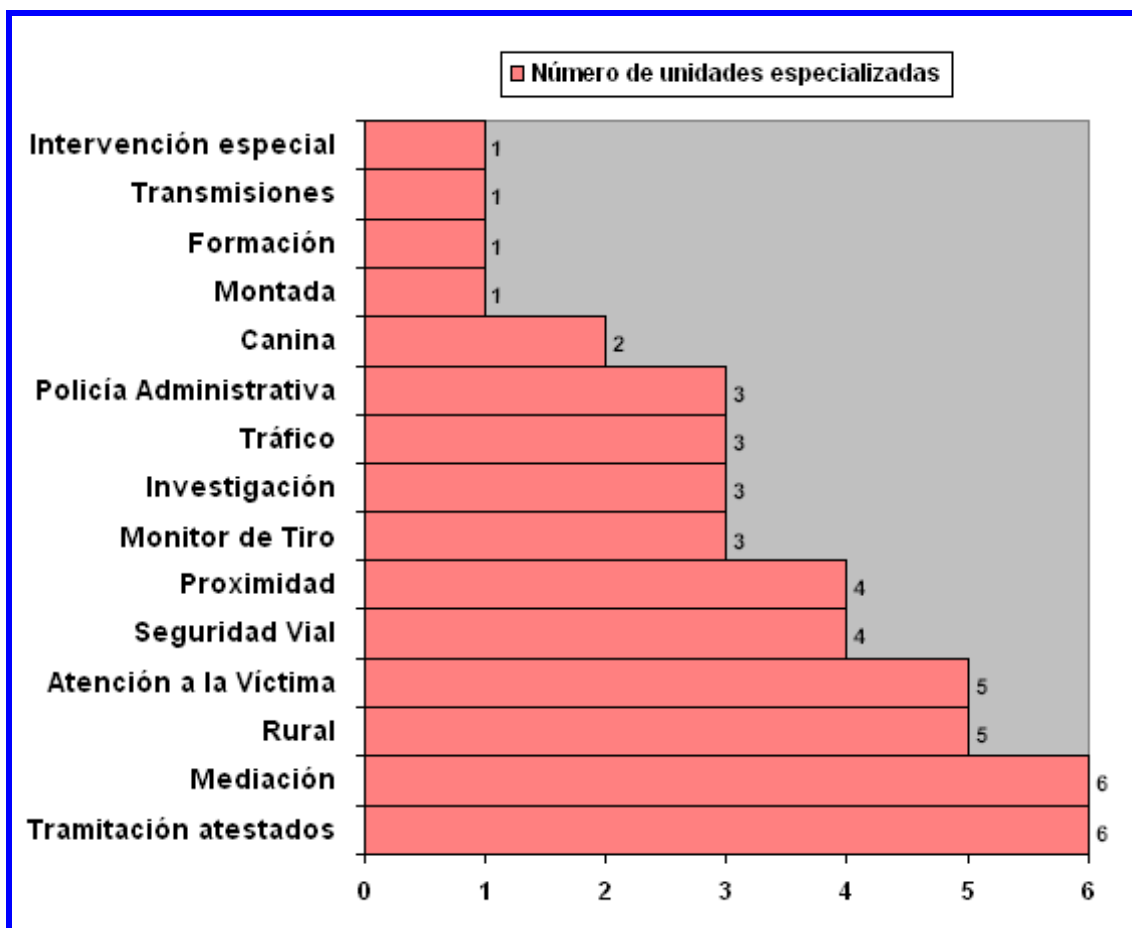


Gráfico 5.8

La diferencia entre el funcionamiento de las Unidades especializada entre la Guardia Urbana de Tarragona, respecto con las de Reus y la de Tortosa, es que los miembros de la primera los forman parte en sus Unidades especialidades separados de otros menesteres, es decir, dedicándolos en su jornada laboral de forma exclusiva a ellas, cosa que en los otros Cuerpos no puede darse siempre.

La conclusión de esta pregunta, es que mientras más efectivos tenga un Cuerpo, más posibilidades existen para tener unidades diferenciadas, y con agentes trabajando de forma exclusiva en ellas, pero no siempre se puede hacer, ni en todas las policías locales existentes.

Pregunta 3 - ¿Qué ventajas o inconvenientes ve ante la posibilidad de asociar los servicios de las policías locales? ¿Por qué motivo no se ha valorado esta opción en su municipio?

En esta ocasión se preguntó a los Jefes una cuestión similar a la pregunta número cuatro realizada anteriormente a los Políticos⁶⁶⁸, aunque matizada por los conocimientos que teóricamente dispone este colectivo para darnos respuesta a ella.

Más que preguntar si estarían interesados en asociar sus Policías, se pregunta principalmente por valorar si esta asociación sería beneficiosa o no (exponiendo las presuntas ventajas o inconvenientes) ante las peculiaridades de sus Cuerpos policiales, y en su caso, por qué no se ha valorado o planteado ante sus responsables políticos esta opción.

Extracción de los resultados

¿Qué ventajas o inconvenientes ve ante la asociación de servicios policiales		
Solo ven ventajas	Solo ven inconvenientes	Ven ventajas e inconvenientes
7 (23,3%)	10 (33,3%)	13 (43,3%)
Pequeños - 3 Medianos - 2 Grandes - 2	Pequeños - 6 Medianos - 3 Grandes - 1	Pequeños - 6 Medianos - 4 Grandes - 3

Tabla 5.23

Comentario de los resultados

Aunque es minoritario el grupo que piensa que es del todo positivo asociar los municipios para compartir uno o varios servicios policiales, no existe mucha diferencia porcentual entre los tres grupos establecidos.

De entre los motivos nombrados por los Jefes que están a favor de la asociación policial de servicios: el principal es la garantía de trabajo ante la suma de esfuerzos para aprovechar los recursos de los Cuerpos asociados para poder patrullar conjuntamente, consiguiéndose no reducir las Plantillas. También se destacó el poder cubrir puntos limítrofes municipales de viviendas, polígonos, etc, así como para poder cubrir servicios concretos como la utilización compartida de un mismo servicio de grúa, entre otros posibles.

El último en cambio, siendo uno de los municipios medianos, opinaba que siempre sería positivo que la asociación se realice ante Policías de igual tamaño para no absorber los recursos de una a la otra.

Como curiosidad detectada en las entrevistas, se encontró dentro de este colectivo (uno de ellos de un municipio pequeño), que debido al desconocimiento normativo y jurisprudencial existente ante este tipo de convenios, creyó estar planteando ante otro municipio limítrofe con policía local una mancomunidad de servicios policiales (básicamente por la denominación del proyecto que propusieron por escrito), aunque lo

⁶⁶⁸ En el caso que fuese posible dentro de los requisitos establecidos, ¿estaría interesado en que se hiciese una mancomunidad de Cuerpos o servicios con las policías locales limítrofes? Por qué?

que realmente estaba planteando era sin saberlo, un convenio de cooperación regulado en la Ley de Policías Locales de Cataluña⁶⁶⁹.

Todos los Jefes que vieron ventajas, eran estrictamente de los municipios donde sus Políticos también veían positivo, o estaban de acuerdo en asociar o mancomunar (si se pudiese) a diferentes policías locales con las suyas.

En el lado contrario se hallan a los que disienten ante la idea de asociar sus Cuerpos policiales por muy diferentes motivos que se comentarán a continuación.

Uno de los diez que pensaban de esta forma (de los denominados medianos), manifestaba haber intentado fusionar, en forma de convenio de cooperación, los servicios de grúa municipal con otros Cuerpos municipales limítrofes, siendo ésta la solución más oportuna ante este, u otros servicios (no estrictamente policiales) pero sí necesarios para el funcionamiento del Cuerpo. El motivo por el que este Jefe no viese con buenos ojos mancomunar, en lugar de hacer convenios de cooperación, era por los problemas de ratio intermunicipales, por superarse los 40.000 habitantes establecidos.

El entrevistado concretó que en este municipio costero se necesitan en verano muchos recursos personales porque el aumento exponencial de población estival, que hace bajar de forma considerable la ratio policial (aun habiendo aumentado el número de agentes interinos de temporada). Esto generaría, en caso de haber firmado un pacto asociativo, la suspensión del mismo por no poder cubrir los servicios pactados por falta de efectivos⁶⁷⁰ (que ha de destinar en la temporada estival).

Otro de los entrevistados manifestó no tener la necesidad de firmar ningún convenio por ser técnicamente autosuficientes (aun siendo uno de los municipios pequeños), además de ser políticamente inviable, porque al haberse segregado hace unos años de otro municipio (que actualmente tiene un Cuerpo de vigilantes municipales), la otra localidad no tiene voluntad de asociar los servicios policiales, por querer asumir la vigilancia de su territorio por sí solos.

Un pequeño tercer municipio reconoce haber recibido la propuesta verbal de asociarse por parte del Alcalde de otro municipio limítrofe, pero que ha decidido rechazarlo por poderse crear grandes diferencias laborales entre dos Cuerpos, al tener grandes desigualdades reconocidas por convenio (en sueldos y horarios básicamente).

Además, no cree este representante policial que hayan de ser los Políticos los que decidan si es necesario firmar estos pactos o no, debiendo ser los Jefes policiales los que han de tener la última palabra ante estos planteamientos, ya que en caso de haberse firmado, las consecuencias las han de padecer los agentes de su Plantilla y no el representante político “que está sentado tranquilamente en su despacho sin ver como diferentes plantillas han de convivir con convenios laborales dispares”, viviéndose en casos como el planteado, agravios comparativos que “harían inviables una asociación políticamente deseada, pero policialmente no practicable”.

⁶⁶⁹ Finalmente no se consiguió firmar por discrepancias políticas entre sus representantes.

⁶⁷⁰ En este caso, según el dirigente policial entrevistado, debería como mínimo de mantenerse una ratio mínima necesaria de 1.5 agentes por cada mil habitantes para poder garantizar los pactos asociativos.

Algún otro Jefe policial también mencionó los agravios comparativos que se generarían ante Cuerpos con diferentes condiciones laborales, o si estos tuviesen mucha diferencia entre el número de sus agentes en sus Plantillas.

Además, cada Cuerpos policial tiene diferentes directrices para prestar los servicios, por lo que no sería conveniente asociarlos, ya que si los miembros de una Policía tiene el orden de aplicar una política municipal menos “activa” de aplicación normativa (por llamarlo de una manera que no parezca ilícita), y en cambio los agentes de otro municipio no aplicasen esta flexibilización en su municipio (por no estar de acuerdo con la política marcada en el otro municipio asociado), se generarían problemáticas políticas difíciles de salvar.

De esta manera se podrían dar casos de inconveniencias y discrepancias policiales *versus* las políticas a aplicar según las directrices de los municipios firmantes por existir objetivos competenciales y de servicios diferentes, debiéndose priorizar el servicio a la ciudadanía ante todo. Igualmente se manifestó dentro de los agravios manifestados, que una policía local mayor, no se beneficia de los efectivos y/o recursos de la una policía local menor, por no poderse permitir en algunos casos la cesión de efectivos para cubrir o compensar la falta de efectivos del Cuerpo más pequeño.

También añadir, que si unos agentes locales de policía perciben menos sueldo que los miembros del otro Cuerpo asociado, y se les encomienda realizar las mismas tareas que el agente asociado con una nómina más favorable, conllevará un agravio comparativo que requerirá una equiparación económica a pactar dentro del pacto asociativo, coas que siempre sucedería.

Otra opinión basada como inconveniente, es la de la pérdida de poder de los mandos de diferentes rangos o escalas de uno u otro municipio asociado, teniendo presente que los Jefes policiales de los Cuerpos analizados van desde agentes (en dos casos), pasando por cabos (en 4 casos) sargentos, subinspectores e inspectores (en las siguientes escalas), hasta llegar a Intendente Mayor (en un solo caso).

¿Qué pasaría en el hipotético caso en que se asociasen dos municipios donde un Jefe fuese un inspector y en la otra fuese un agente?

Por norma general, el mando superior ejercería las funciones de Coordinación de la Jefatura conjunta⁶⁷¹, pero en determinadas ocasiones (de suplencias) el agente Jefe sería el que tendría que ordenar y coordinar a los miembros de la otra Plantilla (donde en muchos casos pueden ser mandos superiores en grado al suyo), originándose de esta forma un agravio o malestar piramidal subjetivo entre las Plantillas.

Quizá no es un motivo legal para no firmar estos pactos, pero esta reflexión induce a pensar que alguno de los entrevistados que no veía óptimo tener un cooperante policial de menor grado, dirigiendo parte de los servicios policiales a pactar.

⁶⁷¹ Según el **artículo 3.1.b) de la Orden INT/242/2012, de 3 de agosto**, por la cual se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de servicios de policía local, la determinación de la autoridad policial que ejercerá como responsable del funcionamiento los servicios de policía local, debiéndose especificar el procedimiento para la designación del responsable de los servicios policiales asociados, sus funciones y el régimen de funcionamiento.

Por último, también habría una disolución de la autoridad de los alcaldes, sobretodo de los que no están acostumbrados a repartir las funciones con otros Políticos, y menos si son de otro municipio o visten de otro color.

La pérdida política no es una respuesta esperada en este apartado, pero que sí reconocían los Jefes policiales que sucedería ante municipios verdaderamente diferentes, en lo que se refiere a Cuerpos policiales con grandes diferencias (sobretodo relativas al número de agentes).

En las respuestas ofrecidas de los encuestados, sugirieron las propuestas de dos modelos de agrupación de servicios diferentes, como alternativas a la asociación policial:

- a) Una propuesta sería la de plantear mancomunar obligatoriamente todos los servicios municipales y no solo el servicio de policía, cubriéndose de esta forma todos los servicios de forma óptima.
- b) El otro sería (para poder tener todas las competencias ambos municipios) fusionarse íntegramente su policía local para formar un único Cuerpo policial, para poder salvar los agravios manifestados por los otros Jefes policiales. El representante político de este Ayuntamiento pensó también lo mismo, pero lo plasmó con la idea de un Cuerpo policial único, pero de ámbito comarcal.

Los cuatro encuestados restantes que decidieron plasmar el no asociarse por motivaciones negativas de sus ediles, sí veían con buenos ojos formar mancomunidades policiales.

Dentro del grupo de entrevistados, algo más mayoritario, que tanto veía aspectos positivos como negativos ante la idea propuesta, sus ideas se centraban en diversas premisas, repartidas entre unificar los costes de gestión de ambos Cuerpos (compartiendo y racionalizando los recursos), y entre homogeneizar a las policías locales (reorganizándolos e implantando los mismos sistemas de trabajo) para dar un servicio más efectivo.

No obstante también se abogaba por ampliar el área de trabajo espacial y funcional (limitado por los convenios con los *Mossos d'Esquadra*), supliendo así la denunciada falta de efectivos de los *Mossos d'Esquadra*.

Cuando se incrementan los efectivos por la suma de las plantillas asociadas, se aumenta el nivel de reacción policial, existiendo más posibilidad de especialización de las plantillas pequeñas, pudiendo paliar las unidades especializadas o grupos de trabajo de las policías locales que sí disponen, los problemas de las que carecen de ellas. En definitiva, y tal como dijo uno de ellos, “la unión hace la fuerza”.

Entre los problemas atribuidos por este grupo, sobre la posibilidad de asociar sus servicios, se pueden encontrar tanto alegatos estrictamente policiales, como otros menos técnicos.

Como motivos policiales, se entró a valorar negativamente el hecho que los *Mossos d'Esquadra* dieron muchas expectativas de cubrir los servicios hecho que generó no buscar inicialmente esa fórmula por pensarse innecesaria) se mencionó la presunta pérdida de identidad de los Cuerpos locales firmantes, la falta de acuerdo de los

habitantes del municipio para mancomunarse con sus vecinos, o la inviabilidad económica entre otras cosas (al no poder compensar los municipios pequeños a los grandes en materia de recursos).

Pero y sobretodo en seis casos, el motivo mayoritario fue la falta de afinidad política, dicha de muchas formas y maneras, pero todas las veces basado en la misma idea, los problemas que tendrían los diferentes Ayuntamientos para llegar a acuerdos. Esto no dejaría en manos de los profesionales unas negociaciones que realmente establecerían en ese caso las mejores condiciones entre los Cuerpos para dar un correcto servicio policial.

Otro motivo sería el relacionado con la falta de una regulación que estableciese la estructura orgánica que sirviese para coordinar policialmente la asociación propuesta. Para ser efectiva (según palabras del entrevistado) debería replantearse el sistema policial actual, por estar “atomizado”, debiendo existir un órgano policial efectivo de coordinación y control (distinto a los regulados actualmente).

Como motivos técnicos, se vuelve a encontrar aquí: la falta de homogeneidad de las Plantillas y las diferentes metodologías de trabajo. Esto hace difícil realizar los servicios de diferente forma, pero que aquí no se plantea como una cosa positiva que mejorar o salvar, sino como un inconveniente que no se podría solucionar.

Por último, está el concepto que asevera la certeza de dos entrevistados, sobre que los Cuerpos asociados seguirían prestando los servicios mayoritariamente en su municipio, entre otras cosas por la falta del conocimiento del territorio que no es el suyo.

De entre estas trece poblaciones, sólo se encontró a uno de ellos que actualmente manifestaba estar en fase de negociación con dos poblaciones limítrofes (sin policía local) para asociarse y poder mejorar la seguridad de estos municipios, pero, siendo una negociación que estaba aún en un estado muy embrionaria.

Pregunta 4 - En el supuesto de que su ayuntamiento quisiera hacer convenios de cooperación policiales con otros ayuntamientos, ¿en qué materias o con qué Unidades las realizaría? ¿Por qué no se han realizado hasta la fecha?

Nuevamente se intentará concordar aquí las preguntas abiertas que se realizaron ante los dos colectivos diferenciados, para ver si estas respuestas se corresponden con las facilitadas anteriormente por sus Alcaldes y Concejales⁶⁷².

Aquí se busca saber qué materias son de interés para los representantes policiales de estos Cuerpos locales, ya que ante las indudables problemáticas que presentan muchos de estos Cuerpos, sería obvio y positivo, pero reconocido siempre como se verá seguidamente, realizar convenios de cooperación policial, basados estos en el artículo 23.3 de la Ley 16/1991 de Policías locales de Cataluña.

La primera pregunta intenta saber en qué materias se harían convenios de cooperación, pero si no se han realizado, se buscará la información sobre las prácticas habituales de cooperación (sin firma previa de convenios), aunque también se querrá saber porqué no se hacen, o no necesitan pactar estas fórmulas alternativas de funcionamiento.

Extracción de los resultados

¿En qué materias haría convenios de cooperación? ¿Se han hecho en su caso?			
Se hacen si firmar estos convenios	No se hacen por...	No se necesitan	Se harían en...
10 (33,3%)	5 (16,6%)	5 (16,6%)	10 (40%)
Pequeños - 5 Medianos - 2 Grandes - 4	Pequeños - 3 Medianos - 2	Pequeños - 3 Medianos - 1 Grandes - 1	Pequeños - 5 Medianos - 4 Grandes - 1

Tabla 5.24

Comentario de los resultados

Es interesante haber encontrado dentro de los resultados extraídos que ciertos Cuerpos de Policía local realizan pactos internos no regulados por la Ley catalana de Policías Locales, sino pactos únicamente validados por los diferentes consistorios por escrito (en el mejor de los casos), o simplemente pactados de forma verbal entre los Jefes policiales.

Quizá no sea la forma correcta de hacer lo que está regulado, pero ante la falta de información de muchos mandos superiores, y de sus representantes políticos se ha demostrado de momento que es una fórmula que funciona, sobre todo por un motivo, porque nadie ha denunciado estas prácticas no legalizadas.

Los servicios pactados por estos municipios varían según las necesidades particulares de cada municipio, o según las problemáticas de seguridad que se hayan detectado, que normalmente son en zonas limítrofes por ser las zonas más alejadas o más vulnerables, al no poder teóricamente poder pasar un Cuerpo policial a la zona del otro municipio.

⁶⁷² Concretamente ante la pregunta 5 de los Políticos que preguntaba ¿Por qué motivo no ha realizado su ayuntamiento convenios de cooperación policial con otras policías locales, como opción alternativa o paralela a la mancomunidad policial?

Dentro de estos casos se pueden encontrar situaciones realmente complicadas, como la realización de rondas policiales por un asentamiento de viviendas de una urbanización situadas en la frontera entre dos municipios de la provincia de Tarragona, pero que a la vez también lindan con la provincia de Castellón, debiendo no solo colaborar las Policías locales catalanas, sino también con la Guardia Civil asentada en el municipio de la comunidad valenciana.

El verdadero problema no se da cuando existen situaciones de emergencia, donde la LOFCS autoriza a su intervención, sino en la vigilancia ordinaria, porque aunque la Ley catalana autorizaría a cooperar con las FCSE, esta norma no es igual que la legislación policial de la comunidad valenciana, no regulándose la cooperación entre ambas administraciones.

Así, ¿cuál sería la fórmula de prestación de servicios policiales idónea? Esto se tendrá que valorar en último término dentro de las propuestas normativas a efectuar en este trabajo.

El siguiente caso es el que ya se comentó en la parte dedicada a las preguntas abiertas ante los Alcaldes y/o Concejales, respecto del convenio verbal realizado entre ayuntamientos para cooperar de forma nocturna sus patrullas policiales, pero que por falta de entendimiento político no se llegó a materializar. Finalmente este se ha quedado en una simple cooperación puntual para dar apoyo a las patrullas del municipio colindante (por falta de efectivos), cuando son requeridos para ello.

Otros dos consistorios reconocieron haber firmado por escrito el convenio de cooperación que actualmente ejercían para vigilar un polígono industrial situado en la frontera entre sus territorios y que repartían sus calles, asignándose ambos Cuerpos los días y horas a patrullar en la totalidad del polígono sin diferenciar si las calles por donde pasaban eran de su municipio o del otro.

La motivación para realizar este pacto inter-municipal, es por la habitualidad de los autores de los actos delictivos que cuando observaban alguna dotación policial, simplemente cruzaban a la otra demarcación para eludir la presencia policial, por saber que de forma ordinaria no iban a intervenir al no poder observar sus actividades ilícitas. Actualmente esta situación se ha controlado y solucionado con esta forma de vigilancia conjunta.

El municipio más grande puede explicar que hasta este año ha tenido que cubrir por convenio particular, un servicio de vigilancia ante una entidad menor segregada, municipio independiente desde hace ya un par de años, y que según el pacto, cubrían los servicios de seguridad ciudadana hasta que este municipio no creó su propio Cuerpo de vigilantes municipales. Por este servicio se decidió que el municipio agregado pagase por ello.

Otro municipio pequeño, manifestó prestar hasta hace dos o tres años, bajo contraprestación económica, la vigilancia de un pueblo limítrofe sin policía local durante la feria más importante de ese municipio.

El último ejemplo lo pone uno de los municipios más grandes que han firmado diversos convenios de cooperación en materia de formación, aportando profesores para dar clases

de diferentes materias policiales, así como el convenio ante otro municipio también de los denominados grandes, pero bastante inferior en Plantilla, que debido a su gran afinidad y buena relación, dejan hacer la formación de ciertos mandos junto con los suyos para adaptar sus conocimientos ante un Cuerpo con más Unidades especializada y más recursos, para ampliar su visión de trabajo dentro de las prácticas de sus oposiciones para poder después coger ideas y aplicarlas, si lo creen oportuno, en sus Plantillas y organigramas de origen.

De los siguientes seis entrevistados, cuatro manifiestan no haber podido hacer convenios de cooperación con otros ayuntamientos, todos pequeños, por falta de personal también y por desconocimiento normativo en la materia que lo regula, por falta de voluntad política de su Concejal, que se cerró en banda ante la propuesta de colaborar ante otro ayuntamiento para realizar controles de paso de vehículos conjuntos, y además, por falta de presupuesto, hecho que originó echar atrás una propuesta de cooperación en materia de grúas municipales y emergencias.

Los dos municipios restantes de este grupo de seis (uno mediano y otro pequeño), explicaron que estaban en vías de firmar el convenio, de forma legal, ante la Dirección General de Policía, y con base en la Ley 16/1991 catalana, pero que faltaba materializarlo en espera de la firma de la *Generalitat*, ya que habían presentado el convenio y había sido valorado positivamente en la última Junta Local de Seguridad.

Este convenio preparado para firmar, es el único encontrado en todas las demarcaciones Tarraconenses con ánimo de ser legalizado ante el organismo competente de la Comunidad Autónoma. Tratará después de su firma en: la cesión de la grúa y depósito de vehículos por parte del municipio mayor, así como la cooperación puntual en controles conjuntos o en darse soporte las diferentes patrullas de seguridad ciudadana cuando lo necesiten del otro Cuerpo municipal firmante.

En cambio el grupo que ha querido plasmar en estas líneas la no necesidad de realizar los convenios, son muy críticos, diciendo el primero de ellos decía rechazar la idea por decisión personal de no colaborar con otras policías locales, debido al desengaño padecido ante la parsimonia del legislador.

Explicando más detalladamente este aspecto, comenta el entrevistado que se debería de haber desarrollado la coordinación establecida en el artículo 12.1 de la Ley 4/2003, de 7 de abril (de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña), por no haberse creado las Comisiones Regionales de Seguridad (o en su defecto, una Comisión Territorial de Municipios diferente que se pueda establecer por criterios de eficiencia)⁶⁷³, donde entre otros miembros, los Jefes de policía de los Ayuntamientos

⁶⁷³ Según el **artículo 12.1 de la Ley 4/2003**, los municipios de una misma Región Policial deben integrarse en una Comisión Regional de Seguridad, así como por criterios de eficiencia, pudiendo establecerse por Decreto otra agrupación territorial de municipios para formar una comisión. Componen las Comisiones Regionales de Seguridad: **a)** El Consejero/a del Departamento con competencias en materia de seguridad pública, que la preside, o la persona en quien delegue, **b)** Los alcaldes de los municipios que la integran, que pueden delegar su representación en el concejal o concejala competente en materia de seguridad, **c)** El Delegado/a territorial del Gobierno, que puede delegar su representación en el Subdirector/a General, **d)** El Jefe/a de la comisaría de la Región Policial, o el mando en quien delegue, en los términos establecidos por reglamento, **e)** El Jefe/a de la comisaría del Área Básica Policial, o el mando en quien delegue, en los términos establecidos por reglamento, **f)** Los Jefes de las policías municipales de los ayuntamientos, si procede. Si así lo acuerda la Administración del Estado, son también

agrupados en esa división territorial formarían parte si fuese necesario, siempre a efectos de coordinación.

Otras tres alegan ante la pregunta planteada, no existir necesidades que hagan necesario la firma de ningún convenio de cooperación, aunque si se diese la necesidad, comentaba uno de ellos, para cooperar hay que tener primero cubiertas las necesidades propias, ya que con pocas patrullas es difícil cooperar.

El último (de las grandes policías en este caso), afirmaba que muchas veces no es necesario (como en su situación), porque los municipios limítrofes tienen problemáticas diferentes y no les interesaría esos convenios por tener también intereses diferentes a la hora de planificar los servicios o de establecer las prioridades, sobre todo en zonas de costa y en épocas estivales.

Los diez restantes, que de forma más neutral pero aceptando la hipotética posibilidad de firma de un convenio, y reconociendo a la vez que no está en sus manos la aprobación, que sí la propuesta, creyeron oportuno opinar sobre las diferentes materias en que posiblemente harían estos pactos.

Como comentarios a reproducir por su interés, se destacarían dos. Primeramente la afirmación de uno de los municipios *pequeños* sobre la necesidad de que para ser un convenio óptimo y eficaz, debería de ser con efectivos (Plantilla) y recursos similares, siendo este pensar como el que manifestaban otros Jefes en respuestas anteriores al explicar que, ante plantillas muy diferentes se generarían agravios a la hora de funcionar.

El segundo, más interesante si cabe, es el referente al comentario de uno de los Jefes de las Policías medianas más grandes, que intentó de forma infructuosa realizar un pacto para convenir la cooperación en “servicios periféricos policiales”, tal como la gestión del depósito municipal de vehículos (centralizado y compartido por varios municipios limítrofes), el mantenimiento de vehículos, la gestión de las grúas, etc. Todo esto, según palabras textuales, “para buscar economías de escala”, ya que de esta forma, y a partir de una cierta cantidad de compras se aprovecharían los descuentos ofrecidos por los comerciales (de ropa, material u otros) o como en la compra de combustible (donde ciertas empresas ofrecen descuentos). Para conseguir este fin, abogaba el entrevistado por constituir una Mesa centralizada de compras, aunque finalmente no lo consiguió.

Respecto las materias en la que firmarían los diez Jefes que opinaron en esta parte de la pregunta, cinco de ellos preferirían cooperar en servicios de grúa para la retirada de vehículos y sobre materias relacionadas con el tráfico (controles, denuncias, radar, etc). En tres ocasiones sobre la venta ambulante en la playa (delitos contra la propiedad intelectual), formación y recogida de denuncias (OAC).

En dos ocasiones en grupos de policía de proximidad (patrullaje principalmente), compra de material, auxilio a patrullas (en seguridad ciudadana), vigilancia de espacios limítrofes y patrullas rurales. Únicamente en una ocasión, en controles conjuntos (en materia de seguridad ciudadana), en el mantenimiento de vehículos y en funciones de policía administrativa.

vocales, con voz y voto, en el ámbito de sus competencias, los Jefes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que tengan responsabilidades funcionales en el municipio.

Pregunta 5 - ¿Qué competencias añadidas a las existentes, desarrollaría en esta policía local si tuviese oportunidad?

Las tres siguientes preguntas se adentran en el mundo competencial de las Policías, intentando discernir sobre las necesidades de estos Cuerpos en este ámbito. Pero ésta sólo se centra en averiguar, dentro del ámbito personal de cada entrevistado, y en función de su particular casuística, sobre si creerían necesario modificar alguna de sus competencias para mejorar su funcionamiento y calidad en el servicio, ya que se verá que existen Cuerpos que no pueden asumir todo lo pactado, o que por el contrario podrían incluso asumir otras competencias que actualmente no tienen, y que quizá no pueden asumir actualmente al no estar reconocidas legalmente, pero que propondrían para poder serlas en un futuro.

Cuando aquí se habla de modificar alguna competencia policial, se puede entender como aumentar o disminuir las mismas. Pero si se habla de aumentar, no se quiere decir: añadir obligatoriamente alguna que no esté actualmente reconocida por la legislación, sino añadir a las funciones que habitualmente realizan, las competencias que por ley podrían realizar, pero que por convenio renunciaron en su día.

También se aprovechará para comparar los resultados obtenidos con las respuestas facilitadas por sus representantes políticos ante la pregunta 9 de estos⁶⁷⁴.

La pregunta realizada a los Políticos en ese caso no era exactamente la misma, pero dejaba entrever las mismas respuestas por tener el mismo fondo. Simplemente se plantearon de diferente forma por el tipo de colectivo a quien iba destinada en esta ocasión, los Jefes, teóricamente entendidos en la materia.

Extracción de los resultados

¿Qué competencias desarrollaría en su Cuerpo policial si fuese posible		
Añadiría competencias	Quitaría competencias	Las dejaría igual
11 (36,66%)	2 (6,66%)	17 (56,66%)
Pequeños - 6 Medianos - 2 Grandes - 3	Pequeños - 1 Medianos - 1	Pequeños - 8 Medianos - 6 Grandes - 3

Tabla 5.25

Comentario de los resultados

Como se comprobará, aún existen Jefes de Policía que piensan que los Cuerpos locales tienen demasiadas competencias asumidas o reconocidas. Aun siendo una minoría respecto del resto, estas personas disponen de un cierto poder dentro de la organización (herramientas) que pueden hacer eliminar ciertas funciones que han ido asumiendo sus Cuerpos municipales desde la aprobación de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Antes de la aprobación de la LOFCS, donde las funciones estaban muy limitadas, no se podía pensar más en otra cosa que en aspirar a ser algo más que los “Urbanillos”⁶⁷⁵.

⁶⁷⁴ Concretamente a la pregunta que interrogaba sobre si se creía eficientes, excesivas o insuficientes las competencias generales de las policías locales, respecto de la *Policia de la Generalitat*.

El primer caso de los dos referidos, fundamenta su decisión en una “*nefasta*” experiencia ante su consistorio para adecentar el Cuerpo que dirige, mostrándose poco receptivo ante la idea de realizar todas las funciones posibles con la máxima profesionalidad que se pudiese.

Comenta incluso, que ellos tienen muy pocos recursos materiales y personales (tan pocos, que hasta que incluso no pueden a veces cubrir los turnos) llegando a veces a no poder asistir a todos los servicios que tengan compartidos con los *Mossos d'Esquadra* en sus convenios⁶⁷⁶.

La solución a esta problemática no es sencilla, pero siendo un tema que también afecta otros municipios, y que muy valiente y humildemente afrontan sin pensar en dejar de hacer las funciones compartidas, no debería darse de forma habitual esta omisión competencial por ser el ciudadano el perjudicado último.

El segundo supuesto no trata de un municipio con pocos recursos. Es un municipio costero de tamaño medio que siguiendo fielmente la política municipal de mínima intervención, opta su representante policial por asumir íntegramente los servicios exclusivos de policía local, minimizando las actuaciones relativas a la seguridad ciudadana y a la recogida de denuncias, sin dejar de ejercerlas, pero intentando cada día realizar las menos posibles por creer encarecidamente esta persona que no son las competencias que deberían ejercer las policías locales sino de la PG-ME. Dicho textualmente, “las quitaría si pudiese”.

La materialización del objetivo de este Jefe policial, conlleva dos consecuencias. La primera es el desánimo generalizado que se detectó en la gran mayoría de los agentes de su Plantilla por verse abocados sus miembros a la limitación de sus funciones, estando ellos correctamente preparados para la realización de todas las necesarias.

Otra consecuencia es la decepción de los ciudadanos (según se recogen de los manifestaciones de sus agentes) cuando solicitan un servicio relativo a la seguridad ciudadana, o incluso demandan la interposición de según qué tipo de denuncia, pero que ven este Cuerpo policial, donde dirigen sus demandas, los encomiendan a que se presenten ante la PG-ME para solucionar sus peticiones⁶⁷⁷.

Más positivamente, por ser el reflejo de una realidad que no se nos puede escapar, es la valoración del grupo mayoritario de encuestados, de ni añadir, ni quitar las competencias que tienen actualmente asumidas, siendo una proporción nada despreciable, estadísticamente hablando, los que opinan así.

⁶⁷⁵ Denominación despectiva usada en Cataluña para minusvalorar a los miembros de los diferentes Cuerpos de las Guardias Urbanas, o de las Policías Locales.

⁶⁷⁶ Aclarando esta afirmación, explica el entrevistado que de forma habitual solo asisten a los servicios que tienen reconocidos como competencia exclusiva. Si por ejemplo son avisados de una agresión, donde esta competencia también es compartida con el Cuerpo autonómico, intentarán derivar el servicio para que los *Mossos d'Esquadra* se hagan cargo del mismo, asistiendo el Cuerpo municipal únicamente en los supuestos que los agentes autonómicos no puedan asistir por falta de patrullas, todo ello para no incurrir en una omisión de perseguir delitos, u otras posibles conductas punibles como funcionarios.

⁶⁷⁷ El problema se agrava cuando estos ciudadanos saben que la sede más cercana del Cuerpo autonómico al que han de dirigirse en segunda instancia, no está asentada en su población, sino en otras poblaciones o demarcaciones.

La gran mayoría asume que son suficientemente competentes (sin necesidad de ampliación) con base en los medios técnicos, materiales y personales que disponen para poder ejercer sus competencias a diario.

Otros de estos justifican además, que no sumarían ninguna más de las que actualmente tienen firmadas, para intentar ejercer sus competencias con más profesionalidad las que ya disponen, sin faltar a ningún requerimiento de los que surgen, y/o consolidando las actuales (sobreviviendo), mejorándolas si cabe. Todo ello principalmente por, o una mayor falta de estructura operativa suficiente, por la falta de efectivos, o por sobrepasarles el convenio inicialmente firmado.

De los que ven positivo el aumento competencial, se pueden dividir en dos grupos. Los que añadirían hasta dos competencias, y los que centrarían sus esfuerzos en agregar a las competencias existentes solo una de ellas.

El grupo más grande de estos dos (los que añadirían un par de competencias), eligió la constitución de un Grupo de los denominados de Orden público (que actualmente solo está conformado sólo en una Guardia Urbana de la Provincia) y en Policía Judicial en la pequeña investigación de delitos que alteren la convivencia, como por ejemplo en venta de droga, receptación, etc, fundamentalmente por no llegar los *Mossos d'Esquadra* a todos estos delitos, principalmente para que no queden descubiertos estos servicios.

El otro grupo (mucho más pequeño), únicamente añadiría competencias en Policía Administrativa, o en recepción de más tipología de denuncias que las que actualmente recogen, ya que normalmente los Cuerpos más pequeños están limitados a la recogida de denuncias por faltas penales o delitos de escasa entidad, además de los delitos contra la seguridad del tráfico.

Los nueve entrevistados restantes también han escogido competencias en función de sus posibilidades de funcionamiento, desde la asunción de recogida de cualquier tipo de denuncias (que actualmente no recogen dos municipios por tener en sus plantillas a vigilantes municipales sin consolidar la plaza de policía local), y que por el convenio que tienen firmado con los *Mossos d'Esquadra* no les dejan realizar.

Otras cuatro entrevistados crearían unidades de investigación de pequeños delitos (como unidades de Policía Judicial) que aunque actualmente son competencia de los *Mossos d'Esquadra*, no pueden realizar todas las investigaciones demandadas por la policía local (sobre todo las de pequeño calado por no tener tanta prioridad policial ni ciudadana). Por ello, creen que sus policías locales se pudiesen hacer cargo, no quedarían tantas denuncias sin investigar, y en muchas ocasiones serían resueltas por tener pleno conocimiento del medio y los habitantes de sus poblaciones.

De estos cuatro únicamente uno limitaba las investigaciones demandadas, a las relativas a los delitos contra la propiedad intelectual (top manta) por ser una de las problemáticas más importantes a solucionar en sus localidades.

Los cuatro restantes son algo diferentes. Uno requería las competencias en Medio Ambiente que asumen los agentes rurales de la Comunidad Autónoma, según este Jefe

por no dejarse ver nunca, quedando sin atender los requerimientos que se generan en su municipio.

Otro reclamaba compartir la competencia relativa a la vigilancia marítima (dentro de los 200 metros anteriores a la boya), actualmente en manos de la Guardia Civil (que actualmente no puede ser asumida sin un cambio legislativo).

Un tercero ampliaría sus funciones en la búsqueda de personas (que son colaboradores de otros Cuerpos), por ser un municipio rural con montaña, aun siendo competencia donde actúan como titulares los bomberos y los *Mossos d'Esquadra*, muchas veces y según sus palabras, “sin demasiado conocimiento del territorio”, y donde los policías locales suelen tener más índice de resolución de casos cuando han surgido necesidad de personas desaparecidas, o desorientadas en la zona.

En último término he querido comentar la solicitud de un encuestado para asumir de forma exclusiva la competencia relativa a la seguridad ciudadana (que actualmente es compartida), donde propone como fórmula, que el Estado (o las CCAA en este caso), pagasen el servicio de seguridad ciudadana realizado de forma exclusiva por los agentes locales, pudiendo entonces esas administraciones poder librar a sus agentes para realizar otras funciones de su exclusiva competencia. Así no se duplicarían competencias, y podrían centrarse esos Cuerpos autonómicos o estatales en los municipios que no tuviesen policía local.

Puede parecer raro que se solicite la exclusividad de esta competencia, pero se explica que desde que se instauró hace unos años el teléfono centralizado de emergencias 112, cada vez que entra una llamada relativa a la seguridad ciudadana se deriva de forma automática y por protocolo a los *Mossos d'Esquadra* y solamente cuando este Cuerpo no puede asumir estos servicios los redirigen a la policía local, convirtiéndose más en una competencia residual que en una compartida.

Para ser compartida deberían de repartirse sus demandas, cosa que no pasa. De esta forma suceden varias cosas. En primer lugar la falta de conocimiento de la policía local de las problemáticas que a diario suceden en sus municipios por no ser avisados la práctica de los requerimientos acaecidos (solo a posteriori con la comunicación entre Cuerpos de los servicios realizados). También el incumplimiento del convenio para ser competentes de forma compartida en estos servicios, y por último a destacar, la falta de contacto entre los ciudadanos y la policía local ante estos requerimientos, generándose un pensamiento generalizado de que como únicamente asisten a estos servicios los agentes autonómicos, la policía local no es competente para realizar estas funciones.

Realizando una comparativa entre las respuestas expuestas anteriormente con las del colectivo de Alcaldes y Concejales, se observará que no en todos los Ayuntamientos se comparten los mismos criterios sobre prioridades competenciales.

Por ejemplo en siete municipios, sus representantes policiales piensan que se deberían de aumentar las competencias en alguna materia. De estos, tres consistorios pensaban que tenían competencias excesivas y cuatro que deberían de quedarse igual (sin aumentarlas), por no ver necesidades competenciales que seguramente mejorarían sus servicios a la ciudadanía.

En cambio, de los cuatro ediles que pensaban que podrían asumir alguna competencia más, solo fueron respaldados en una ocasión por una de sus Jefaturas, mediana en este caso.

De los tres municipios que no coincidían con los Jefes policiales en esta pregunta, en dos ocasiones no lo creían oportuno, explicando que no tenían ni recursos suficientes ni estructura operativa, y en la última, por simplemente creer que tenían suficiente competencias.

Pregunta 6 - ¿Qué competencias, que ahora no tengan reconocida legalmente añadiría a cualquier policía local? ¿Por qué?

La presente pregunta se adentrará en la posibilidad de poder aportar opiniones sobre las carencias competenciales de cualquier Policía local del Estado y no solo ante las de los entrevistados, no debiendo de tener presente los encuestados la situación actual y particular de sus policías locales, aunque sí pudiendo valorar los aspectos particulares de estos Cuerpos Locales de seguridad para defender sus postulados.

Aquí se quiere averiguar además, si existe alguna de especial necesidad detectada por parte de los entrevistados, como fundamento para pedir la modificación de las actuales normas que regulan las competencias.

Esta pregunta se centra en el posible e hipotético caso de ampliación competencial a establecer en la normativa estatal, para el disfrute y ejercicio de cualquier policía local, y por ello no se debían de tener presente los aspectos particulares de los municipios entrevistados. Si se tenían presente, se corría el riesgo de verse influenciados por su funcionamiento para desear añadir, o no, competencias ante cualquier policía local, extrapolando sus problemas a los que teóricamente podían tener otros Cuerpos similares.

Actualmente la normativa estatal regula las competencias de forma genérica, siendo un compendio de funciones a realizar por cada uno de los Cuerpos locales de seguridad, pero según la capacidad y peculiaridades de las diferentes policías locales, la cual no siempre pueden ser siempre asumidas estas competencias por todos los Cuerpos policiales, tal y como sucede con la función regulada en el artículo 53.1.g) de la LOFCS, relativa a: “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”.

Esto sucede al existir Cuerpos tan pequeños y poco especializados, que no pueden asumir la confección de este tipo de atestados, cediendo su cumplimiento ante otro Cuerpo que la realizará de forma exclusiva (y no compartida).

Si en este caso dedujese un entrevistado que no puede asumir alguna de las actualmente reguladas, y tuviese en cuenta en la entrevista las posibilidades de su municipio, corría el peligro de no desear añadir a la legislación actual ninguna competencia más, por creerlo innecesario o incluso excesivas las reguladas.

Para evitar esta posible influencia, se explicó a los participantes de este proyecto que la idea principal a presente era la de, si lo viesen oportuno, poder añadir competencias nuevas para poder asumirlas, ya fuese por poder disponer de capacidad técnica o personal.

Un ejemplo, es el del artículo 11.k) de la Ley 16/1991 de Policías Locales de Cataluña que establece que corresponde a las policías locales, en su ámbito de actuación: “velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno”.

Este precepto es muy amplio y tanto podría valerse ante este artículo: la denuncia del maltrato de un animal doméstico sucedido por un vecino, como la averiguación y denuncia de ilícitos (administrativos o penales) relacionados con vertidos tóxicos en una zona protegida. Es decir, es una competencia que da mucho juego para asumirla según el Cuerpo local de policía que se trate, desde pequeños aspectos o denuncias, hasta la realización de laboriosos atestados relativos a delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales que verdaderamente son muy complicados y requieren unos extensos conocimientos y recursos técnicos materiales y personales.

Visto esto se podría decir, por norma general, que estos atestados los realizarán Cuerpos policiales grandes aunque también podrían darse en Cuerpos pequeños si tuviesen agentes formados y especializados y quisiesen asumir esta competencia.

Si por circunstancias particulares un Cuerpo municipal no puede asumir una competencia de este tipo, no solo no la realiza, sino que además la debería ceder por convenio (o al menos esta es la fórmula que se debería de utilizar para que la competencia no quedase desprotegida en ese territorio) ante otro Cuerpo competente, como la Guardia Civil, los agentes rurales, o en Cataluña los *Mossos d'Esquadra*, también competentes de forma compartida.

De esta manera, no ha de ser un obstáculo añadir una competencia nueva que no pueda asumir toda Policía local, por muy especializada que pueda ser o por muchos recursos que se tengan que tener para poder asumirla, como podría ser la competencia relativa a la investigación de delitos como unidad de Policía Judicial adscrita ante el Ministerio Fiscal y los Juzgados.

Contestar positivamente a esta pregunta para añadir alguna competencia nueva a los Cuerpos municipales de policía, significaría desear que estuviese regulada en un futuro del marco competencial de las policías locales para poder asumirlas si es necesario.

La cuestión planteada tiene el propósito de diferenciarse de la anterior, en que aquí se buscaba la solicitud de competencias que actualmente no figuran como exclusivas o compartidas (dentro de los artículos de la LOFCS o de las normativas autonómicas) para poder justificar o reclamar en su caso, un futuro cambio normativo en materia competencial para las policías locales.

Extracción de los resultados

¿Añadiría competencias no reconocidas legalmente a cualquier Policía local?		
Las dejaría igual	Añadiría alguna competencia	Ns/Nc
9 (30%)	20 (66,66%)	1 (3,33%)
Pequeños - 5 Medianos - 2 Grandes - 2	Pequeños - 9 Medianos - 7 Grandes - 4	Pequeños - 1

Tabla 5.26

Comentario de los resultados

Uno de los Jefes de las policías locales (pequeñas) se decantó por no contestar excusando no tener la suficiente información como para contestar ante esta pregunta.

Un número poco significativo de los participantes (un tercio), en comparación con los que sí desearían añadir alguna en un futuro, decidieron no desear ampliar el abanico competencial genérico de cualquier policía local. Los motivos han sido varios, pero no aun después de haberles explicado la necesidad de no estar influenciarse por las características de sus actuales policías locales, no todos han sopesado esta opción.

De este grupo, un número mayoritario abogaba, más que por ampliarlas, por la necesidad de definir más las competencias que actualmente tenían, ello para dar un servicio más especializado al ciudadano, desarrollándolas y delimitando las existentes para no caer en interpretaciones posibles sobre su aplicación.

Por ejemplo puede pasar, que como que la anteriormente competencia nombrada es tan genérica (de velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno), quizá se necesitaría una definición más acotada para evitar caer en duplicidades a la hora de actuar varios Cuerpos, o para saber con más exactitud que ha de hacer cada uno en según qué actuaciones ante diferentes problemáticas. La delimitación quizá, y visto desde esta forma, habría de ser un punto que se podría proponer también para su modificación legislativa como alternativa a la ampliación de competencias.

El último grupo de respuestas a analizar, mayoritario respecto de los anteriores (con dos tercios de los encuestados), supone la propuesta del Jefe entrevistado de aumentar entre una a dos competencias más de las existentes que contempla la normativa policial actual.

Entre otras competencias demandadas de forma minoritaria, dos funciones fueron las más pretendidas. La que la gran mayoría decidiría solicitar (para su hipotética incorporación) es la relativa a las funciones de Policía Judicial en la investigación en el ámbito local de pequeños delitos.

Actualmente los municipios del resto de España que tienen estas Unidades lo han de hacer en virtud a la adhesión a un convenio macro que firmó la FEMP con el Ministerio de Interior para salvar esta falta competencial que no se incluyó en la LOFCS en el año 1986⁶⁷⁸.

En el caso catalán, las policías locales no se adhieren a este convenio por tener que firmar los convenios entre las administraciones Local y Autonómica para repartir sus competencias. Estos convenios no permiten, salvo casos muy puntuales como por ejemplo con la Guardia Urbana de Barcelona, la realización de funciones de Investigación en Unidades propias de las Policías locales, por haber querido la *Generalitat* que los *Mossos d'Esquadra* asuman esta competencia de forma exclusiva.⁶⁷⁹

⁶⁷⁸ La Federación de Municipios y Provincias (FEMP) firmó en el año 2007 con el Ministerio de Interior un acuerdo tenía por objeto regular la participación del Cuerpo de Policías locales de en las funciones de policía judicial.

⁶⁷⁹ Con el paso del tiempo, y para solucionar las carencias de falta de personal de las actuales unidades de Investigación del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, se les ha permitido a otras Policías locales con recursos suficientes, que pudiesen colaborar en estas funciones de Investigación, como en las Guardias Urbanas de Tarragona y Reus, o con la Policía local de Tortosa.

La otra gran competencia solicitada con deseos de inclusión en la normativa policial si fuese posible, sería la de Orden Público, o dicho de otra manera, la del establecimiento de Unidades o Grupos que pudiesen intervenir en operativos especiales y/o en concentraciones de grandes grupos de personas para el mantenimiento del orden público, que actualmente no es una competencia propia, sino solo en calidad de colaboradores.

Dos propusieron encuestados la búsqueda de personas (donde se es actualmente competente en calidad de colaboradores), y la finalización de diligencias con presentación de detenidos en los juzgados.

Cuatro más añadirían todas las competencias posibles (sin determinar ninguna en concreto), pero aclarando que se tendría que hacer constar el requisito de poder demostrar la capacidad de asunción de las mismas, es decir, con el establecimiento de una unidad mínima de gestión (agentes mínimos por Plantillas) y recursos materiales suficientes.

Otro Jefe en cambio, pidió como competencia (aunque realmente no lo es, sino que únicamente es una forma de patrullar), poder realizar vigilancia con patrulla área en ultraligero⁶⁸⁰.

El comentario a destacar de forma individualizada, es el realizado por una de las policías locales pequeñas, que solicitaría la modificación de las competencias sin necesidad de que se amplíe el abanico legal. En su defecto, que se modifique el articulado para que se hiciese constar, que las Juntas Locales de Seguridad pudiesen autorizar la ampliación de competencias necesarias, según las necesidades y las particularidades de los Cuerpos afectados, evitando de esta forma tener que modificar la ley cada vez que se crea que una competencia ha de ser incluida o eliminada del articulado.

No obstante, esta fórmula podría crear inseguridad jurídica según el territorio donde estuviese conformada la Junta Local de Seguridad, ya que si se diese el caso de querer asumirse una competencia nueva, y esta fuese denegada por una JLS, pero en circunstancias similares aprobada por otra JLS, se podrían generar agravios comparativos innecesarios.

⁶⁸⁰ En sí esta no es una competencia. El solicitante pertenecía a una pequeña Policía local de la zona del Delta del Ebro, donde las particulares características de todo este amplio territorio (totalmente llano y muy extenso) hace para el entrevistado un método de vigilancia óptimo, sobre todo por existir múltiples caminos rurales, masías aisladas, núcleos diseminados y canales que propician en conjunto, una delincuencia difícil de vigilar.

Pregunta 7 - ¿Qué competencia exclusiva de la policía local, haría compartida con otro Cuerpo policial?

Esta última pregunta de la serie de tres relativas a los posibles cambios competenciales de las policías locales, intentará responder a la cuestión que planteaba la posibilidad de repartir, más que añadir, como en los dos anteriores supuestos, alguna de las competencias que actual y legalmente solo pueden ejercer los Cuerpos municipales por ser de titularidad exclusiva.

Todo esto con la finalidad de liberar de los servicios policiales a los entes locales de seguridad, muchas veces exhaustos a causa de la gran carga competencial que han de soportar, sobre todo si son pequeños, como se ha ido viendo a lo largo del trabajo, o incluso por poder implicar al resto de Cuerpos policiales en ciertas tareas que algunos Jefes consideran como veremos, que no tienen sentido que sean de titularidad exclusiva.

Para saber concretamente qué competencias son las exclusivas de las policías locales de esta Comunidad Autónoma, se tendrá que trabajar con dos preceptos, el artículo 53 de la LOFCS, y el artículo 11 de la Ley de Policía de Cataluña, 16/1991⁶⁸¹.

Dentro de las funciones que regula la normativa estatal, existen algunas de ellas que se duplican ante los Cuerpos estatales o autonómicos, convirtiéndolas en funciones de carácter compartido y colaborador, al recaer su titularidad en los Cuerpos policiales no municipales, siendo las de:

- 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.

De esta forma, en la Ley 2/1986 sólo quedan cuatro competencias que dependen exclusivamente de los Cuerpos locales de seguridad, siendo:

- 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.

⁶⁸¹ Este estudio se centrará en esta última normativa, ya que aunque las normativas autonómicas se basan en la normativa estatal, en el caso de Cataluña se añaden tres puntos competenciales más, relativos al medio ambiente, a la seguridad vial y a otras posibles de Policía y seguridad.

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

Pero además, la normativa catalana añade a las reguladas por la normativa estatal, las cuatro siguientes competencias:

j) Prestar auxilio en accidentes, catástrofes y calamidades públicas, participando, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

k) Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno.

l) Realizar actuaciones dirigidas a garantizar la seguridad vial en el Municipio.

m) Cualquier otra función de Policía y de seguridad que, de acuerdo con la legislación vigente, les sea encomendada.

Extracción de los resultados

¿Qué competencia exclusiva de la policía local haría compartida?		
Todas	Ninguna	Algunas / Varias
5 (16,66%)	9 (30%)	16 (53,33%)
Pequeños - 3	Pequeños - 5	Pequeños - 7
Medianos - 1	Medianos - 2	Medianos - 6
Grandes - 1	Grandes - 2	Grandes - 3

Tabla 5.27

Comentario de los resultados

Entre los grupos que se han repartido las respuestas, cinco de ellos (tres policías pequeñas, una mediana y una grande), manifestaron querer compartir todas las competencias posibles para que todos los Cuerpos competentes en el territorio hiciesen de todo, independientemente del color que vistan en su uniforme, aclarando la mayor de ellas que las competencias que más le acucian son las relativas a: denuncias de ordenanzas y la de protección escolar, por ser las que más recursos necesitan para su correcto cumplimiento, y que podrían ser realizadas por partes iguales entre los *Mossos d'Esquadra* y la policía local, para repartir estas tareas de forma más equitativa, entre otras funciones.

El último de los cinco razonó querer controlarlas todas, alegando que cualquier ciudadano que viene a Cataluña (sobre todo en municipios costeros donde se aproximan cada año millones de turistas), ven policías “de todos los colores”, sin que sepan quién es competente en esto o en lo otro.

Según sus palabras, “esto es traumático para el ciudadano” al no saber muchas veces a quién llamar o requerir los servicios. Muchas veces no saben dónde ir ni qué hacer ante depende qué problemática le haya surgido, donde es habitual llamar a un Cuerpo que no puede hacerse cargo por no ser competente, o que por el contrario se duplican los servicios al asistir varios a la vez, o hasta incluso ocurre la temible doble victimización al tener que acudir a diversos Cuerpos para exponer la problemática, hasta conseguir interponer la denuncia.

Mucho más sencillo es mostrar las respuestas relativas a la negativa de cesión de competencias exclusivas para con el ánimo de hacerlas compartidas, ya que de estos nueve, siete simplemente negaron esta posibilidad, sin más explicación. Los otros dos sí quisieron aclararlo.

Uno de ellos explicó que la tolerancia que actualmente puede darse por los agentes municipales (ante por ejemplo las denuncias de tráfico por voluntad del Ayuntamiento de que sea así), podría no darse si se cediese parte de la competencia a los agentes de otros Cuerpos que no realizan el servicio diario en ese municipio, al no comprender las problemáticas de cada núcleo urbano, pudiendo generar estas conductas (no tolerantes) mucho daño Político por el incumplimiento de los pactos tácitos existentes entre vecinos y Ayuntamientos que están a cargo de su cumplimiento los agentes municipales.

El otro Jefe manifestó que ante la escasa capacidad de tramitación de denuncias de algunos ayuntamientos, de por ejemplo las infracciones de las ordenanzas municipales (donde en Policías pequeñas no disponen de más personal que el policial para la tramitación, y donde el Jefe es el Instructor del procedimiento, entre otras muchas funciones), los agentes de otros Cuerpos podrían desbordar su capacidad de tramitación y gestión de estas denuncias.

Ante la decisión de compartir las competencias exclusivas, no tuvieron inconveniente los entrevistados (en doce ocasiones) para decidir compartir los servicios relacionados genéricamente con el tráfico, es decir, con las denuncias y la regulación del tráfico.

Tres más se decantaron por repartirse las denuncias municipales de ordenanzas y en dos ocasiones la cesión de los atestados exclusivos, uno sobre los relativos a los delitos contra la seguridad del tráfico y el otro en los atestados por accidentes de circulación.

En cambio de forma minoritaria, solo una vez cada uno decidieron compartir las competencias relativas a: las de protección escolares, el control de la venta ambulante, los actos extraordinarios tal como verbenas, fiestas o grandes operativos municipales similares, y por último la instrucción de expedientes relacionados con las funciones de policía administrativa, esto último para evitar intereses políticos a la hora de finalizar los expedientes (archivo, sanciones, etc).

Este último caso es interesante al reconocer el entrevistado que los Ayuntamientos son propicios a archivar expedientes por intereses políticos, por tener el control de esos actos sancionadores.

Pregunta 8 - ¿Cree suficientes y/o efectivas las Juntas Locales de Seguridad? ¿Por qué? En caso contrario, ¿qué fórmulas de coordinación propondría?

La JLS está integrada por el Alcalde/sa, que la preside, y los vocales permanentes, que es el otro de los ejes obligatorios de estas reuniones, que forman también parte los responsables de las policías locales.

El artículo 9 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, establece que acudirán junto al delegado/a territorial del Gobierno y al Concejal delegado en materia de seguridad ciudadana, los representantes del resto de Cuerpos que actúan en el municipio, siendo éstos el Jefe de la comisaría de la PG-ME del municipio, más el Jefe de la policía local. También, si así lo acuerda la Administración del Estado, serán además vocales los Jefes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que tengan responsabilidades funcionales en el municipio (que por norma general asisten siempre, aun en muchos casos de forma simbólica por no hacer presencia uniformada actualmente en los municipios catalanes)⁶⁸².

Cabe recordar que los Jefes policiales solo son vocales (que actúan como técnicos)⁶⁸³. Esto genera, que para tratar estos mandos de forma completa temas técnicos y puntuales necesarios que garanticen la seguridad en el municipio, deben reunirse además en otras ocasiones y reuniones (de forma independiente de los representantes políticos) para buscar una solución efectiva a los problemas que acaecen. Todo ello por no ser las Juntas Locales de Seguridad todo lo efectivas que desearan, como se desprende de las respuestas de algunos de los Políticos entrevistados anteriormente.

Extracción de los resultados⁶⁸⁴

¿Cree que las Juntas de seguridad efectivas y/o suficientes?					Propuestas planteadas
No efectivas	efectivas	Insuficientes	suficientes	Ns/Nc	
16 (53,3%)	13 (43,3%)	5 (30%)	2 (3,33%)	1 (3,33%)	8 (26,66%)
Pequeños - 6 Medianos - 5 Grandes - 5	Pequeños - 5 Medianos - 4 Grande - 1	Pequeños - 4 Mediano - 1	Mediano - 1 Pequeño - 1	Pequeño - 1	Pequeños - 2 Medianos - 2 Grandes - 4

Tabla 5.28

⁶⁸² Según los párrafos del artículo 9.3 y 4 de la Ley 4/2003, cuando lo requieran los asuntos a tratar, tienen que asistir también a la reunión de la junta local de seguridad, con voz pero sin voto, representantes de la judicatura y de la fiscalía, si así lo acuerda la Administración del Estado. También pueden ser invitados a participar en la junta local de seguridad, con voz pero sin voto, las asociaciones y las entidades vecinales y ciudadanas del municipio, en el supuesto de que puedan ser afectadas por los asuntos a tratar.

⁶⁸³ Según el criterio del presidente de la JLS, puede que solo asistan para dar su opinión técnica, o que únicamente estos mandos policiales asistan para facilitar los datos estadísticos de sus Cuerpos de seguridad.

⁶⁸⁴ Para facilitar la comparativa, volvemos a representar la compleja tabla 5.12 del grupo de Políticos:

¿Cree que las Juntas de seguridad efectivas y/o suficientes?					Propuestas planteadas
No efectivas	efectivas	Insuficientes	suficientes	Ns/Nc	
12 (43%)	13 (46%)	14 (50%)	11 (39%)	3 (11%)	4 (14%)
Alcaldes - 3 Ediles - 9	Alcaldes - 5 Ediles - 8	Alcaldes - 3 Ediles - 11	Alcaldes - 5 Ediles - 7	Alcaldes - 1 Ediles - 2	Alcaldes - 1 Ediles - 3

Comentario de los resultados

Como se puede comprobar en la tabla 5.26, no concuerda la suma de los resultados (ni sus porcentajes) con el total de 30 personas entrevistadas. El motivo se debe a que no todos los Jefes han contestado necesariamente sobre tanto la efectividad como ni sobre la eficiencia de las Juntas Locales de Seguridad por motivos diferentes.

En general la respuesta mayoritaria se ha decantado, con un poco más de la mitad de las contestaciones aportadas, hacia la ineficacia de las Juntas Locales de Seguridad. El motivo que ha hecho inclinar la balanza hacia esta opinión, es mayoritariamente que las JLS son un acto político (no técnico), donde únicamente se exponen datos estadísticos (en ocho de sus comentarios), presentándose en la mayor parte de las reuniones solamente los datos numéricos de las operaciones, actuaciones y dispositivos llevados a cabo por el Cuerpo policial autonómico. En sí, el objetivo final de las reuniones se basa en sacar a la luz los resultados policiales, adoleciendo estos encuentros (básicamente políticos) de la falta de búsqueda de las problemáticas actuales.

En contra de este tipo de Juntas periódicas, manifiestan cinco de los encuestados que las Mesas de Coordinación Operativas (MCO) son mucho más efectivas que las JLS por dos motivos: el mayor número de reuniones de las MCO (más periódicas), y por tratarse en ellas los temas por objetivos y no por estadísticas, por ser reuniones técnicas y no políticas, aunque en algún caso esporádico se personen los representantes de las administraciones, en acompañamiento o en sustitución del Jefe policial.

El resto de respuestas, que no se pueden englobar dentro de un grupo concreto, son en general opiniones críticas (independientes y personales) de cada uno de los que han valorado sobre la no efectividad de este tipo de reuniones, unas veces constructivas, otras veces no. Por esto se expondrán a continuación de forma individualizada, siendo los siguientes comentarios, los relativos a su organización, funcionamiento, o simplemente una opinión subjetiva de los **problemas que manifiestan padecer estas reuniones**, concretamente han aclarado que:

- Tendrían que ser más ágiles
- Es un simple acto protocolario y una herramienta para que los *políticos* puedan dar una correcta imagen de seguridad
- Es una parafernalia para vender un producto
- Es una pantomima
- No tienen sentido tal y como están organizadas
- Solo les sirven para los propósitos de los Cuerpos estatales y autonómicos
- Los Políticos no entienden de leyes que les habilitan en sus funciones. No ponen interés en utilizar las MCO's ni en hacerlas funcionar. En resumen, "no le des a un político una llave inglesa si no sabe cómo funciona"
- Mas que buscar otra fórmula, hay que sacarle jugo a la actual
- La dinámica de las anteriores Juntas eran más efectivas
- En estas reuniones se deberían de tratar las problemáticas top 10
- Las JLS no funcionan, porque aunque el alcalde quiera imponer la política de seguridad, los *Mossos d'Esquadra* trabajan de forma independiente, "no bailando" al mismo son que la del representante municipal
- No hay fórmulas alternativas posibles si no se deja al Alcalde mandar, o si solo se trata desde la vertiente política

Si se continúa con el análisis, del total de las respuestas (casi un tercio) sí estaban de acuerdo con la efectividad de las Juntas Locales de Seguridad. Aunque de éstos, todos excepto dos, pensaban que eran efectivas en parte.

Viendo los motivos, uno de ellos razonó que son efectivas cuando hay problemas, sino no servirían de nada.

Otro considera que lo serían más, si el alcalde exigiese más operatividad, y un tercero entiende que solo es efectiva si los miembros que asisten a ella creen en que así sea, debiendo además el Alcalde de tener claro que él, es el Presidente y que es él quien ha de exigir una correcta política policial si cree o supone que no hay resultados, cosa que a veces no sucede. El presidente ha de tener claro que los resultados no llegan por sí solos si no se establece una efectiva política de coordinación.

Un último argumenta para su mejora que deberían de facilitarse datos estadísticos conjuntos, y no datos monopolizados por los ME, aunque aún y así, le parece efectiva.

Los dos restantes, creen al máximo en esta fórmula de coordinación al decir que es un instrumento de colaboración muy bien pensado, aunque le gustaría que los otros Cuerpos invitados (estatales) dijese también qué hacen en el ejercicio de sus funciones (controles en autopista, inspecciones de establecimientos, inmigración o extranjería, etc) y no sólo que estén presentes en las reuniones sin aprovecharse su visita.

Según ellos, en las Juntas Locales de Seguridad se marcan oportunamente las directrices y se analizan los trabajos realizados, debiéndose dejar para las MCO los problemas que se generan día a día.

Entrando a valorar la temporalidad de ellas, en dos supuestos (un Cuerpo mediano y uno pequeño) han dicho que eran suficientes (aunque solo han realizado una y dos reuniones al año respectivamente)⁶⁸⁵.

De los cinco que han manifestado que son insuficientes, dos lo han comentado por no hacerse en su ayuntamiento JLS (únicamente Mesas de Coordinación Operativa). Analizando estos dos últimos comentarios, cabría preguntarse porqué en la actualidad, después de muchos años de funcionamiento de las JLS, no se reúnen las diferentes administraciones en el número mínimo de sesiones obligatorias marcadas por ley con Cuerpos policiales para valorar la seguridad pública en esos territorios.

Respecto a las propuestas efectuadas por los Jefes se deducen varias ideas, pero de entre todas, cuatro de ellas se pueden comprimir en una fórmula que se resume fácilmente. La práctica totalidad querrían que no se hiciesen Juntas de Locales de Seguridad sino MCO's de ámbito territorial superior entre más policías locales, ya fuese de ámbito comarcal o de la Región Policial⁶⁸⁶, estableciendo órdenes generales ante todas las

⁶⁸⁵ Según el **artículo 9.7 de la Ley 4/2003**, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, 7, a junta local de seguridad se tiene que reunir en sesión ordinaria con carácter trimestral.

⁶⁸⁶ La Región policial agrupa un conjunto de ABP (Áreas Básicas Policiales), se encarga de coordinarlas y les da apoyo en los ámbitos de seguridad ciudadana, investigación, policías científica y tráfico. Vid, *Generalitat de Catalunya* (2003). *“Policia de la Generalitat: Mossos d’Esquadra”*. Barcelona: *Departament de Justícia e Interior, Secretaria de Seguretat Pública, Direcció General de Seguretat Ciutadana*, Junio, p.17.

Cuerpos locales asistentes. Así trabajarían los técnicos (los Jefes policiales), por objetivos, para tratar las problemáticas sociales puntuales.

Un quinto de estos entrevistados pidió en cambio, realizar las denominadas Comisiones regionales de seguridad que denunciaba que estando reguladas, no se habían realizado desde que legalmente se regularon, hace casi diez años⁶⁸⁷.

Los tres restantes participantes que realizaron propuestas, no pensaron en sustituir las Juntas Locales de Seguridad por otra fórmula, sino en modificar su funcionamiento.

Uno pidió únicamente que se reuniesen los Jefes de los diferentes Cuerpos, presididos éstos por la Coordinadora de Policías Locales (que posteriormente se verá qué es este ente).

El segundo propuso que el Alcalde delegase las competencias presidenciales al Jefe policial de municipio, por saber real y técnicamente qué hacer, y cómo resolver estas reuniones (ante la falta de conocimientos de su alcalde), mas el último solicitó el pedir tratar temas policiales, en lugar de únicamente exponer las estadísticas de los Cuerpos presentes en esos encuentros.

⁶⁸⁷ Esta figura está regulada en el **artículo 12.1 de la Ley 4/2003**, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, siendo de obligado cumplimiento su integración entre los municipios de una misma región policial (aunque por criterios de eficiencia, se puede establecer por decreto otra agrupación territorial de municipios para formar una Comisión).

Pregunta 9 - ¿Qué opinión tiene con relación a la efectividad o necesidad de la Coordinadora de las policías locales?

Cuando en este estudio se habla o se pregunta sobre la Coordinadora de Policías Locales nos venimos a referir a la denominación establecida *vox pópuli* por los diferentes Cuerpos policiales de Cataluña, respecto del Departamento de la *Generalitat* y su representante en materia de coordinación de seguridad pública de las policías locales: el Subdirector General de Coordinación de la policía de Cataluña⁶⁸⁸.

La Ley catalana 4/2003 regula a este órgano autonómico. Su artículo 25 nos habla de la Coordinación de las policías locales, estableciendo que el Gobierno autonómico, por medio del departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública, tiene la responsabilidad de hacer efectiva la coordinación de las policías locales, la cual implica la determinación de los medios y de los sistemas de relación que hacen posible la acción conjunta de estos Cuerpos, mediante las autoridades competentes, de forma que se consiga la integración de las actuaciones particulares respectivas dentro del conjunto del sistema de seguridad que los es confiado.

Esto deriva en un número importante de **competencias que ha asumido la *Generalitat* de Cataluña en materia de coordinación**, concretamente:

- Promover la homogeneización de los medios técnicos y la uniformidad de los otros elementos comunes
- Establecer las normas básicas de estructura y de organización interna a que se tienen que ajustar las policías locales, y la normativa de acceso, formación y promoción de sus miembros
- Determinar por reglamento los tipos de armas que tienen que utilizar las policías locales: las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas, y las medidas de seguridad necesarias para evitar la pérdida, la sustracción o el uso indebido, y
- Establecer las características comunes de los uniformes, las insignias, los distintivos, el equipo, los vehículos y los otros complementos de las policías locales que puedan ser uniformados, sin perjuicio que cada municipio pueda añadir elementos característicos propios

La Disposición Derogatoria 1ª de la Ley 4/2003 abrogó el artículo 16 de la Ley 16/1991 de Policía de Cataluña, que regulaba a la Comisión de Coordinación de las Policías locales, que fue sustituida por la actual Comisión de Policía de Cataluña.

Esta nueva figura ahora engloba, no solo la coordinación de las policías locales, sino también la de éstas con la *Policia de la Generalitat*, abordando los convenios asociativos en los municipios entre ambos Cuerpos, además de conocer y debatir las cuestiones de carácter organizativo y operativo que afecten la coordinación entre estas Fuerzas de Seguridad, y en su caso poder crear subcomisiones y grupos de trabajo

⁶⁸⁸ Si se busca dentro del organigrama de esta Comunidad Autónoma no se encuentra ningún Órgano o figura con la denominación de Coordinadora de las policías locales. Esta pregunta se ha confeccionado, como otras anteriormente, con palabras o denominaciones que todos los entrevistados pudiesen encabar dentro de sus conocimientos, por ello luego el motivo de tener que aclarar en la presente redacción su correcta denominación.

permanentes u ocasionales, para el mejor cumplimiento de las funciones establecidas en la normativa policial catalana.

Para hacer efectiva esta coordinación, la *Generalitat* ha creado dentro del Departamento de Interior (el competente en materia de seguridad ciudadana) la Subdirección General de Coordinación de la *Policia de Catalunya* (integrada dentro de la Dirección General de Administración de Seguridad)⁶⁸⁹, estableciendo como persona de contacto para con los diferentes Ayuntamientos y Jefes policiales, y para realizar las reuniones entre estos, al denominado Responsable de Asesoramiento y Asistencia, que en la práctica ha sido y es un mando de la escala superior del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*.

En sí, lo que se busca en esta pregunta la opinión respecto de las reuniones y contactos que se tiene con el Responsable de asesoramiento y asistencia a las policías locales, o en su caso, si los trámites realizados ante la Administración autonómica son resueltos, o si sus demandas o requerimientos son contestados, intentando a la vez observar si los cambios normativos y/o organizativos que se realizaron con la Ley 4/2003 (para intentar mejorar la coordinación), han sido efectivos o no.

En el caso catalán existe un antes y un después (según los comentarios posteriormente reflejados) en lo referente a la Coordinadora de policía de Cataluña, y más concretamente, al cambio del Subdirector General de Coordinación de este Órgano del Departamento de Interior de la *Generalitat*, que se dio en mayo de 2011⁶⁹⁰, respecto del anterior, que ejerció desde el año 2001, ya que muchos comentarios han versado sobre una u otra etapa de la Coordinadora, y los quehaceres de sus representantes ante las policías locales.

Extracción de los resultados⁶⁹¹

¿Es efectiva o necesaria de la Coordinadora de las Policías locales?				
Efectiva	No efectiva	Necesaria	Propuestas	Ns/Nc
15 (50 %)	12 (40 %)	4 (13,33 %)	4 (13,33 %)	1 (3,33 %)
Pequeños - 8 Medianos - 6 Grandes - 1	Pequeños - 6 Medianos - 2 Grandes - 4	Pequeños - 2 Medianos - 2	Pequeños - 2 Grandes - 2	Pequeño - 1

Tabla 5.29

⁶⁸⁹ También se ha creado en esta Subdirección General, el Servicio de Soporte al Sistema de Seguridad (para cuando las policías locales han de realizar diferentes trámites).

⁶⁹⁰ El Intendente de los *Mossos d'Esquadra*, Sr. Carles Sánchez Ruiz prestó servicio desde el año 2001, hasta el 3 de mayo de 2011 como Subdirector General de Coordinación de la policía de Cataluña. De ahí en adelante cogió el relevo el Intendente de *Mossos d'Esquadra*, Sr. Juan Carlos de la Monja Martín. Durante todo el periodo de entrevistas el Sr. De la Monja era el Subdirector General de Coordinación de la policía de Cataluña, cesando posteriormente en abril de 2013 al ser relevado por el comisario de los *Mossos d'Esquadra*, Sr. Josep Milán Sánchez (este último incorporado después de finalizar las entrevistas de este estudio).

⁶⁹¹ En esta tabla de resultados se vuelven a encontrar a diferentes Jefes policiales que se han posicionado ante diversos supuestos de forma complementaria, o que incluso simplemente solo han realizado propuestas de mejora. Es por eso que si sumamos el cómputo total de respuestas, encontremos discrepancias lógicas entre el número de representantes policiales participantes y el total de los resultados.

Comentario de los resultados

Como se puede ver, algo más de la mitad de los encuestados han comentado que la denominada Coordinadora de policías locales es efectiva.

Este dato es positivo si se tiene en cuenta que un órgano autonómico en esta materia es más que necesario si se quiere tener un contacto directo con la administración competente en la seguridad pública del territorio donde se opera. Y no solo necesario en el contacto, sino también para poder pedir, exigir o proponer cambios o mejoras en la coordinación, en la legislación, o en los métodos de prestación de servicios policiales, conjunto o coordinado, con el Cuerpo policial de esa Comunidad Autónoma, si existe, como en el caso de Cataluña.

Parece que el cambio de Subdirector General de Coordinación (en mayo de 2011) parece que fue bastante positivo (o al menos según un grupo de Jefes) para reactivar las funciones de contacto y trabajo con las diferentes policías locales de la provincia, donde muchos de estos se sentían abandonados por este Departamento de la *Generalitat* de Cataluña.

Se puede concretar esa sensación de mejora si se observan las frases literales aportadas en estas entrevistas, que de forma muy expresiva han querido significar los participantes, yendo desde la expresión: “ha mejorado un 200% respecto de la anterior”, hasta oraciones como: “ha hecho mucho más partícipes a las policías locales con sus mandos, pasando por frases como; ha habido un acercamiento para coordinar, ponen interés para funcionar, al menos escuchan, se ve la luz al final del túnel, tiene buenas intenciones, hace mucha faena, se están consiguiendo cosas reivindicadas desde hace años, han respondido a sus peticiones, se empatiza más”, o finalmente decir que: “es un gran enlace”.

El resultado efectivo de los comentarios de estos Jefes, es la satisfacción que notan al ver que la coordinadora de policía local quiere unificar las compras, o incluso que dan más opciones para que las policías locales trabajen más ampliamente en el operativo informático del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, o también el haber comenzado a utilizar la red RESCAT (Radiocomunicaciones de emergencias y Seguridad de Cataluña)⁶⁹², o el SIPCAT⁶⁹³.

Otro cambio comentado, y quizá la mejora más significativa para algunos, es que a raíz de las últimas reuniones se comienza a hablar del concepto *policía de Cataluña*⁶⁹⁴. De todas formas, aun valorando correctamente el actual Subdirector General de Coordinación y a su Departamento, añadiendo algunos que hace falta que tengan una

⁶⁹² Es una red de radiomóvil de tecnología TETRA (Terrestrial Trunked Radio), destinada a cubrir las necesidades de comunicación de los servicios de emergencias y seguridad de la *Generalitat* de Cataluña y otras administraciones locales. La finalidad de este sistema es mejorar el rendimiento, la eficacia y la operativa de todos los recursos del país que trabajan en este ámbito. En Cataluña el sistema TETRA está integrado en la red de comunicaciones de emergencias RESCAT. [consulta realizada el 24/09/2014]. <<http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/xarxa_rescat/que_es_i_com_sorganitza/>>

⁶⁹³ Es un sistema de gestión integral para las Policías locales de Cataluña que les permite interconectar con los sistemas de gestión del Cuerpo de los *Mossos d'Esquadra* y también con el centro de gestión de llamadas de urgencia 112.

⁶⁹⁴ Esto es, la posible o futura unificación de la policía autonómica con las policías locales, como el concepto que ya se utiliza en Canarias, cosa que a un grupo no muy reducido les parece lo más idóneo.

perspectiva más técnica que política, o que aunque sea efectiva o necesaria, este órgano no tiene una estructura óptima para realizar sus funciones.

De los que solamente han expresado que la Coordinadora es necesaria, uno de ellos además añade que la competencia debe seguir siendo de la *Generalitat*, es decir, que al tener ésta los medios necesarios para ejercer esta función, es quien tiene la obligación de coordinar a las más de doscientas policías locales de Cataluña.

En contraposición a los que piensan en la efectividad de la Coordinadora de policías locales, existe otro grupo poco menos numeroso, que por diferentes motivos piensan que el órgano existente no es lo suficientemente válido para coordinarlos.

Las ideas principales de este grupo son críticas en dos vertientes, la relativa a la coordinación propiamente dicha, y la relativa a la no efectividad en sus funciones. Aunque sus peticiones son atendidas en las reuniones, algunos piensan que “se vende humo”, debiéndose mejorar el sistema actual para hacer más efectiva la homogeneidad de las policías locales, tanto en lo referente al régimen disciplinario, a la selección, a la uniformidad o imagen corporativa, entre otras.

Como comentario a destacar con esta última idea expuesta, explicaba uno de los representantes policiales que los ciudadanos no tienen la necesidad de conocer todos los uniformes y saber diferenciar sus funciones. Es decir, de entre todas las policías locales existentes en la provincia, si vas caminando por un paseo marítimo y cruzas de un municipio a otro, al cambiar el municipio, suele cambiar la uniformidad, la logotipación de vehículos, etc, siendo sobre todo para los veraneantes extranjeros un problema ya que no saben si los nuevos uniformes que observa son de una policía local, autonómica o estatal, o incluso como ha llegado a pasar, encontrar a interinos sin arma (con bermudas, zapatillas deportivas y gorra de béisbol), llegándose a pensar que son simples vigilantes de la playa (o socorristas) no vinculados a las Fuerzas de Seguridad pública.

Además de las problemáticas expuestas, alguno de ellos solicitarían que se creasen más mesas sectoriales o más grupos de trabajo que harían más efectivas y rápidas las actuaciones propuestas por los diferentes ayuntamientos. Se deberían también facilitar ayudas económicas que actualmente no existen y por último, se debería de homogeneizar la formación con el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, por ser esta muy deficiente para las policías locales.

En definitiva según los más negativos, “la Coordinadora no coordina, solo dirige y propone”. No cubre las expectativas del grupo de Jefes que quieren una herramienta efectiva para comunicarse con la administración autonómica, creyéndose que falta más implicación por parte de la *Generalitat*, aun reconociendo algún entrevistado que la línea de actuación es mejor que la anterior.

Parece que todo lo que venden no es tan bueno como se pinta al estar las reuniones únicamente condicionadas a la política de la *Generalitat* sin estar dispuestos a adaptarse a las diferentes necesidades de cada municipio.

Curiosamente las cuatro personas que han decidido exponer propuestas han coincidido en las peticiones, siendo similares las de los dos municipios más pequeños, así como las

de los dos más grandes (policialmente hablando), que aunque son diferentes en tamaño, coinciden en el mismo fin.

Los dos primeros creen que para optimizar resultados, y para que no se mezclasen temas que alargan estos encuentros, deberían de realizarse más reuniones, divididas por estructuras o divisiones. Esto es, por grupos de servicios policiales (tráfico, informática, recursos humanos, formación, seguridad ciudadana, material, asuntos internos, etc). A su vez, esto generaría la unificación de criterios externos de las áreas. En cambio los dos municipios grandes solicitarían que la Coordinadora fuese un órgano paritario, formado por las diferentes policías locales, con elección de sus representantes y dirigentes. La dependencia seguiría siendo del Departamento de Interior (que es el competente en la materia), pero dirigido y representado por los Jefes de policía local (Director, Subdirector y/u otros varios escalones posibles). Esta coordinadora formaría parte de una nueva Dirección General de Policía local, abarcando no solo la coordinación exclusiva entre Cuerpos de policía local, sino que también extendida ésta, al Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* de forma conjunta.

Esta petición de descentralización se debe a que actualmente la coordinación viene impuesta por un Director y Subdirector de la *Generalitat* de Cataluña, que además es un mando superior del Cuerpo policial autonómico (recordando lo explicado anteriormente), cosa que origina que las decisiones tomadas o propuestas, siempre son beneficiosas para la *Generalitat* (y por extensión al Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*) pero nunca igualitarias, quizá por temor de la *Generalitat*, según exponen los entrevistados, a que los Cuerpos de policía local prosperen, se adapten o incluso se unan para formar Cuerpos más eficaces, fuertes, coordinados y competentes que puedan hacer sombra al Cuerpo autonómico ante los servicios requeridos por los ciudadanos.

Con esta última propuesta de mejora se querría llegar a conseguir los mismos fines que proponían los otros dos municipios pequeños: la gestión de asuntos internos, convenios, compras, convocatoria única, gestión de Planes de Seguridad, etc.

Pregunta 10 - ¿Se han establecido o utilizado estándares de calidad dentro de la organización policial? ¿Cuáles en su caso, y en qué materia? Sino, explicar motivo.

Los métodos de calidad estandarizados normalmente son difíciles de aplicar en Plantillas que están en desarrollo, o que están formadas por un pequeño número de agentes. Pero no habría de ser excusa para poder implementarlos, ya que aun siendo pocos, pueden marcarse con ellos unos ítems de trabajo, unas reglas, y finalmente una búsqueda de resultados cualitativos que pudiesen marcar una diferencia, un antes y un después, en un Cuerpo de policía local para la realización de sus tareas ordinarias, bajo un mínimo control de calidad.

Aunque los métodos de calidad estandarizados son varios (comentados en la parte del trabajo relativos a la búsqueda de la calidad de las policías locales), existen fórmulas alternativas que han adoptado los representantes policiales de los municipios para poder suplir a los diferentes métodos de calidad, y que aunque no sean todo lo óptimos que se desearan, pueden ser válidos para su aplicación por parte de los diferentes Jefes policiales.

Si existe la posibilidad de implementar un método de control de la calidad, sobretodo en un Cuerpo mediano, se debería de intentar aplicarlo, o en su defecto utilizar otros sistemas inferiores (cualitativamente hablando), pero no se ha de renunciar a aplicar, o intentar aplicar algún método, que sirva para poder saber qué y cómo se está realizando la tarea policial, y en su caso, modificar los sistemas de trabajo para poder ser mejor día a día.

De los posibles métodos alternativos de calidad, la mayoría de los Jefes han mencionado a los denominados **Procedimientos Normalizados de Trabajo** (PNT)⁶⁹⁵. Genéricamente son documentos escritos que establecen las pautas a seguir para implantar las políticas del Cuerpo policial. Estos no son estándares de calidad, pero se ha de tener presente, que en ocasiones es lo único que se dispone en una policía local, por aproximación, a lo que puede entender como un método de establecimiento de laboral para mejorar la calidad de sus servicios.

En la última pregunta de estas entrevistas se verá que en las policías locales de la provincia analizada no suelen darse muchos casos de aplicación de estándares de calidad normalizados y homologados. La cuestión es porqué.

Extracción de los resultados

¿Existen estándares de calidad dentro de la organización policial?		
Si	No, Ninguno	Procedimientos Normalizados de Trabajo (PNT)
4 (13,33 %)	15 (50 %)	11 (36,66 %)
Pequeños - 1	Pequeños - 10	Pequeños - 4
Medianos - 2	Medianos - 4	Medianos - 3
Grandes - 1	Grandes - 1	Grandes - 4

Tabla 5.30

⁶⁹⁵ Aun sin ser válidos estos PNT como métodos o estándares de calidad, debido a su gran número de menciones que han hecho los encuestados en este trabajo, ha sido necesario incluirlos como parte de los resultados del siguiente análisis.

Comentario de los resultados

Solo a cuatro municipios han manifestado realizar o haber intentado poner en marcha un tipo concreto de estándar de calidad en su organización policial, solo siendo uno de los municipios catalogados en este estudio como grandes.

El estándar utilizado en todos esos casos es el denominado EFQM de calidad y excelencia en la gestión empresarial⁶⁹⁶, aunque cada municipio ha decidido aplicarlo en diferentes campos de su organización.

La policía local pequeña lo aplica bajo la denominación de Policía administrativa.

El menor de los dos medianos manifestó que se estaba ejecutando de forma genérica en todas las áreas policiales (incluyendo la ISO).

El mayor de éstos dos, en Recursos Humanos, y por último el grande en agentes escolares y en la Oficina de Atención a la Víctima, aunque en este último caso solo se iniciaron las primeras fases de aplicación sin haberse finalizado su adaptación.

El hecho de no haber finalizado su ejecución derivó la conversión del futuro protocolo de seguridad en meras circulares internas de funcionamiento. Al preguntar el porqué de no finalizar su aplicación, la respuesta fue sencilla. El seguimiento es demasiado complicado si se quiere hacer con garantías.

Se ha de tener en cuenta que el único municipio grande que ha intentado integrar un sistema de calidad en su organización ha fracasado. Entonces, si un municipio con una policía local de gran envergadura no ha conseguido realizarlo, quizá no debería de exigirse al resto de policías locales, más pequeñas ellas.

Respecto del gran grupo que manifestó no estar aplicando ningún estándar de calidad, éstos tampoco tenían Procedimientos Normalizados de Trabajo, manifestando algunos de ellos tener solo órdenes de trabajo, el control diario de los servicios realizados, estadísticas (para mejorar la calidad de los servicios realizados sobre quejas, denuncias, actuaciones, etc), o la complementación de protocolos internos (en ese caso para retornar las llamadas y valorar el servicio).

Lo que cabe a continuación es destacar las excusas facilitadas por todos éstos para no tener ningún estándar a aplicar. Aunque uno de ellos, el más grande, estaba pendiente de definir los estándares a valorar (los indicadores de calidad), la gran mayoría manifestaron que ya era muy trabajoso el tener que cubrir los servicios que se generaban diariamente, como para tener además que implementar un estándar de calidad, ya que tendría que destinar también recursos humanos para esa tarea (aunque fuese temporalmente), cosa que no veía adecuado hacerlo.

El último comentario (de un municipio mediano) explicaba que no aplicaba estándares de calidad porque su ayuntamiento no se lo exigía.

⁶⁹⁶ Tal y como definen sus creadores, la Fundación EFQM, es la vía para la autoevaluación y la determinación de los procesos de mejora continua en entornos empresariales tanto privados como públicos. [Consulta realizada el 23/04/2013]. <<<http://www.efqm.es>>>

Sin entrar específicamente dentro de este grupo, se encuentran dos Cuerpos policiales grandes que no tienen estándares de calidad, pero que uno de ellos comentó que se harían cuando se modifique la estructura de la Plantilla (en materias relacionadas con la comprobación de quejas, y el análisis de los servicios). Esta declaración de intenciones se debe, según el entrevistado, a que aun siendo un Cuerpo con más de 70 integrantes, el acopio de agentes destinados a las diferentes áreas, grupos o turnos de trabajo, no deja margen para poder destinar a alguno de ellos para controlar el cumplimiento de estos estándares.

El segundo Jefe comentó que se intentó hacer el EFQM y el ISO, pero sobretodo este último le obligaba a justificar “qué y porqué estás dando calidad”, cosa que hace que no vaya bien la ISO para la función policial por aportar solo “sensaciones” del servicio y no la calidad del mismo.

Respecto del último inciso, un número importante de entrevistados manifestó tener aprobados y hacer cumplir los denominados Procedimientos Normalizados de Trabajo⁶⁹⁷, además de por ejemplo instrucciones de servicio internas sobre las formas de ejercer sus competencias.

Como que el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* tiene muy bien definidos estos documentos internos en prácticamente todas las áreas de trabajo, muchos de estos PNT han sido aprovechados por las diferentes policías locales, ahorrándose su redacción, necesitando estos entes de seguridad local, únicamente una pequeña adaptación a las necesidades y posibilidades de cada policía municipal.

Si bien, no todos los Cuerpos que atestiguaron tener estos documentos internos, no los poseían en todas las áreas. Uno de estos, pequeño, solo los tenía en Policía Administrativa y tráfico.

Del resto, además de tener los PNT dentro de sus organizaciones, revelaron cierta información complementaria a destacar. Concretamente uno de los grandes concretó haber establecido doce objetivos de trabajo (ítems) que premiaban económicamente a los agentes participantes (de forma voluntaria) para así mejorar la calidad del trabajo como: en atención al público, quejas, reconocimientos, efectividad, productividad, grado físico, etc. En este caso al agente se le permitía renunciar a cumplir alguno de los doce ítems, valorándose el resto de objetivos (aplicando una tabla proporcional a la edad, para por ejemplo valorar las pruebas físicas).

Este supuesto de control de calidad es interesante según se aplique, que en opinión del doctorando, no debería de ser voluntario, ya que se correría en el riesgo de que participe un número de agentes estadísticamente muy inferior al deseado, y de esta forma correr el riesgo de que el control de objetivos sea tan escaso que no pueda abarcar a todas las áreas o grupos deseados, cuando lo realmente interesante es que pueda controlarse la calidad en toda su extensión. Además, cabría establecer un plan que corrigiese los déficits detectados en la valoración de los ítems, y no poner en manos del agente participante (que tiene una compensación económica para obtener más puntuación) la

⁶⁹⁷ Es interesante destacar que una policía pequeña manifestó con sinceridad solo poder controlar o hacer cumplir el 70% de los PNT que estableció, ello por falta de recursos suficientes para estar encima de todas la áreas de trabajo que tenían un PNT que cumplir.

elección de qué ítems no le sean valorados, porque de esta forma no se le podrán controlar nunca si él no quiere.

Otro de los municipios grandes puntualizó que además de tener los PNT, una empresa externa les estaba elaborando una Carta de Servicios.

Y el último, también grande, precisó que se hacían estándares propios internos para verificar una correcta gestión de los recursos humanos, la formación y la valoración general y personal (ambos aspectos) de los miembros de la Plantilla.

5.3 – Las preguntas tipo test

Las quince preguntas que se han planteado en cada una de estas encuestas tipo test (que se realizaron a los Jefes y a sus Plantillas), tienen la finalidad de responder a las cuestiones propuestas de forma subjetiva por parte de los encuestados sobre los diferentes temas que envuelven a su organización policial.

Cinco de las quince cuestiones se repiten en ambos grupos. Por este motivo los resultados de estas cinco preguntas coincidentes se expondrán en primer lugar (de forma conjunta), para comparar mejor los resultados aportados averiguando si los diferentes grupos responden de igual o similar forma, o si por el contrario sus pensamientos son antagónicos, intentado demostrar con las respuestas obtenidas si existe información recíproca entre los diferentes grupos, tanto vertical como horizontalmente⁶⁹⁸.

Si bien, quizá los datos que se han de tener más en cuenta pueden ser, los comentarios englobados en la opción Otras / Aclaración.

⁶⁹⁸ La comunicación horizontal en este caso viene dada, cuando los diferentes mandos de la organización que no sean Jefes reciben la información oportuna de la plantilla y la comunican a sus superiores o a los representantes políticos para abordarla, y en su caso dar respuesta a las diferentes problemáticas. De igual forma la comunicación horizontal ha de darse de forma inversa para que la plantilla y mandos inferiores sepan el porqué de los diferentes aspectos o decisiones tomadas en sede de la organización, para que, siguiendo con el mismo ejemplo, no se consideren problemáticas, o puedan entenderse éstas, en su caso.

5.3.1 - Preguntas coincidentes tipo test a Jefes y a Plantilla ⁶⁹⁹

Pregunta 1 - ¿Cuáles son, en caso de existir, los problemas organizativos de esta Policía local? ⁷⁰⁰

Respuestas	Jefes	Plantillas	Políticos ⁷⁰¹
1a) De formación	8 (12,7%)	89 (16,8%)	1 (7,9%)
1b) De carencia de material	7 (11,1%)	83 (15,7%)	-
1c) De Profesionalidad	4 (6,3%)	66 (28%)	9 (7,9%)
1d) De falta de personal	23 (36,5%)	125 (23,6%)	1 (7,9%)
1e) De relación con los sindicatos	3 (4,8%)	27 (5,1%)	2 (7,9%)
1f) De apoyo político	6 (9,5%)	64 (12,1%)	-
1g) De bajas	5 (7,9%)	34 (6,4%)	-
1h) Ningún problema	2 (3,2%)	89 (16,8%)	6 (7,9%)
1) Otras / Aclaración	5 (7,9%)	83 (15,7%)	9 (7,9%)

Tabla 5.31

Comentario de los resultados

Las respuestas detalladas anteriormente por los diferentes Políticos se decantaban de la siguiente forma: Seis dijeron que no habían problemas, diciendo incluso uno de ellos que todo estaba plácidamente, nueve alegaron falta de profesionalidad, dos problemas sindicales, otros dos falta de homogeneidad en las actuaciones según los agentes que la realizasen (que parecía que no eran del agrado político del entrevistado por la posible pérdida de confianza ciudadana con esas dicotomías), otro bipolarismo interno de la Plantilla al estar partida en dos grupos según estaban a favor o en contra del Jefe policial, otro consideró como problema la falta de personal, el penúltimo las malas relaciones personales internas entre ciertos miembros de la Plantilla (que habían llegado incluso a realizarse expedientes sancionadores internos) y en una sola ocasión, el problema de la formación.

Los Jefes por el contrario se decantaron más por la falta de personal (efectivos) y por la falta de formación, que curiosamente los *Políticos* contestaron de forma totalmente contraria, al decir solo una vez, en una de ambas opciones que era una problemática.

De igual forma, las siguientes quejas fueron por orden de importancia, la carencia de material, el apoyo político y las bajas masivas de las Plantillas. Tampoco en ninguno de estos tres casos los Políticos creyeron que había problemas. Y no es descabellado pensar que un Político pudiese alegar, si lo hubiese creído oportuno, falta de apoyo, ya que muchas veces gobiernan en coalición, otras veces es el regidor de seguridad ciudadana el que está subordinado al alcalde, u otras gobiernan en minoría y no obtiene el apoyo

⁶⁹⁹ Lo que se ha de tener en cuenta en estas comparativas son, más que los números absolutos, los resultados porcentuales, ya que como los números de entrevistados no coinciden en ninguno de los grupos. Por ello se ha de tener presente el dato porcentual como referente comparativo.

⁷⁰⁰ En esta pregunta, se dio la posibilidad de contestar (marcar) más de una opción.

⁷⁰¹ La pregunta 8 formulada a los Políticos en la serie de entrevistas abiertas fue: ¿Cree que existen problemas organizativos en esta policía local (formación, material, de personal, sindicales, etc)? Es una réplica de la pregunta que se ha hecho a los Jefes y a la Plantilla en este apartado, aunque formulada con un enunciado similar, pero no idéntico.

suficiente para tomar sus decisiones con cierta estabilidad o confianza del resto de partidos de la oposición.

El sexto problema nombrado por los Jefes, la falta de profesionalidad, es en cambio el principal problema de los Políticos, que como se explicó anteriormente, depende del lado del prisma por donde se mire.

Para los Jefes, no es profesional el que hace ejerce la profesión al borde de la legalidad o incluso saltándosela. En cambio para el Político el no profesional suele ser el que no acata las órdenes políticas, posiblemente éstas al margen de la ley o de la moralidad en pro de sus beneficios políticos.

En pocos casos la relación con los sindicatos ha sido remarcada, además de forma similar entre Políticos y representantes policiales.

Se ha de referenciar por último que solo dos Jefes piensan que no hay problemas en sus Plantillas, triplicándose esa sensación de paz entre los representantes políticos de esos municipios.

Además de las opciones propuestas en la pregunta tipo test, cuatro entrevistados decidieron añadir otros tantos problemas más, entre ellas: la falta total y absoluta de vocación de algunos agentes (como agravante a la falta de profesionalidad), y la carencia de la cultura pro-policial del ciudadano hacia los Cuerpos de seguridad (existentes en otros países, normalmente del norte de Europa), cosa que genera estereotipos, al denotarse ciertas faltas de habilidades del colectivo policial ante algunas actuaciones.

También se optó por reivindicar en una de las policías locales la falta de estructura de mandos intermedios, generando esto una sobrecarga de faenas y control del Jefe respecto de la escala básica, al casi no tener mandos a quien delegar esas funciones y por último, problemas de selección de personal, denunciando los procedimientos en lo que se puede denominar “enchufismo”, que está altamente arraigado en la cultura de las selecciones de personal policial, ya sea por la influencia de los Políticos, ya sea por los representantes policiales que intervienen como miembros de Tribunales de selección en las oposiciones para acceder al Cuerpo policial en cuestión, y que a causa de ciertas pruebas de evaluación subjetiva, se decide muchas veces de forma arbitraria quién aprueba (y no quién realmente debería aprobar).

La consecuencia denunciada es principalmente, personal desmotivado y falta de vocación, entre otras.

Si se comparan en cambio a los Jefes, con sus Plantillas, las problemáticas coinciden en casi su totalidad en el orden de preocupaciones (aunque los tantos por ciento son algo diferentes).

De mayor a menor preocupación, se observa: la falta de personal, la formación y el material, el apoyo político, los problemas con los sindicatos y las bajas.

En cambio los problemas en que no coinciden son dos, el relativo a la falta de problemas (un 16,8% de la Plantilla frente a un 3,2% de los Jefes) y el relativo a la falta de profesionalidad (un 28% de la Plantilla frente a un 6,3% de los Jefes).

De los 233 miembros de las diferentes Plantillas de policía local entrevistados, 83 de ellos (un 15,7%) quiso exponer diversas problemáticas que no se reflejaban específicamente en esta pregunta en el apartado otras/aclaración.

A continuación se refleja el **resumen aglutinado de la totalidad de ellas, en hasta 12 problemáticas diferentes:**

- La carencia de profesionalidad, que según este entrevistado se da en muchas ocasiones por la falta de formación, donde se debería de intentar hacer cursos más interesantes y sin repetir materia. Cursos más cortos y más importantes.
- Sueldos mínimos, no equiparados en municipios pequeños a los más grandes (sin contar los pluses que puedan darse a los agentes especializados)
- Falta de personal para la temporada de verano (respuesta de un pueblo turístico)
- La poca rapidez a la hora de reparar, mantener o reponer los vehículos, policiales, entendiéndose que puede deberse según éstos por la falta de presupuesto
- La comunicación entre la Jefatura y los agentes
- Falta de reestructuración organizativa interna con todos los niveles
- Falta de coordinación interna, donde se ofrecen o realizan pocas reuniones entre Jefaturas y la Plantilla, o incluso entre Jefaturas y mandos inferiores
- La carencia de espacio y la delimitación de las zonas policiales de la comisaría. Este caso en una comisaría ubicada en una oficina con dos despachos en la puerta del Ayuntamiento, donde el ciudadano que viene al ayuntamiento ve al policía como a un bedel, más que a un policía
- Favoritismos (enchufismo) en la relación entre Jefatura con algunos agentes, con la consecuente falta de igualdad de oportunidades, no valorándose al más preparado, sino al que más contactos tiene⁷⁰²
- La falta de división del Cuerpo en especialidades, siendo esta la respuesta de un Cuerpo grande
- Falta de capacidad organizativa y de gestión por parte de los mandos, generándose una ausencia total de criterios para la prestación de los servicios policiales
- Demasiada influencia política

Aunque algunas son casos aislados, la mayoría se han dado en poblaciones con policías locales pequeñas, donde la falta de presupuesto, y la influencia política generan muchas preocupaciones y contrariedades entre las Plantillas.

En sí, los agentes de la base padecen los problemas que no pueden solucionar sus Jefes, pero a su vez éstos no pueden solucionarlos porque no existe comunicación ni entendimiento con sus dirigentes políticos.

⁷⁰² Esta respuesta fue facilitada hasta en cinco ocasiones diferentes, con frases similares, que unidas reflejan una de las problemáticas representadas en esta pregunta.

Pregunta 2 - En el caso de aprobación de una futura Ley de Policía de Cataluña, ¿cree que tendría que contemplar la unificación de las policías locales con los Mossos d'Esquadra?

Respuestas	Jefes	Plantillas
2a) No, tienen que haber Cuerpos diferentes, cada uno de ellos dependiente de una Administración diferente	10 (32,3%)	100 (42%)
2b) Sí, es la mejor opción para ambas diferentes administraciones	12 (38,7%)	63 (26,5%)
2c) Sí, pero siempre que la negociación sea satisfactoria por la mayoría de los agentes de las policías locales	6 (19,4%)	65 (27,3%)
2) Otras / Aclaración	3 (9,7%)	10 (4,2%)

Tabla 5.32

Comentario de los resultados

Dentro de la comparativa reflejada en la tabla anterior, se observa que más del 40% de los agentes abogan por la existencia diferenciada de los diferentes Cuerpos policiales catalanes (autonómicos y locales). Esta opción fue superada levemente por los miembros de la Plantilla que defienden la fusión de los Cuerpos.

Por otra parte, casi la mitad de los representantes de las diferentes Plantillas se reparten las opciones, entre la fusión incondicional (26%), y la fusión negociada (27)⁷⁰³.

En comparación con las aportaciones añadidas verbalmente por los diferentes Jefes, uno afirmaba que el proyecto autonómico de fusión está actualmente parado por falta de presupuesto, además de estar la *Generalitat* embarcada en otros derroteros (independentistas) que han dejado de centrar su atención en la reforma policial, pendiente desde el año 2003. En caso de aprobarse este nuevo Cuerpo policial, ésta policía declaró, se llamaría *Policía de Cataluña*.

Otra aclaración refería, que en caso de votar por el sí a la fusión, la negociación debería centrarse en el ámbito de actuación de este Cuerpo, respecto del municipio fusionado.

La última propuesta, más que aclaración, explicaba que si se fusionase, debería de existir una Dirección General de Policías locales que tutorizase y ejerciese de organizadora en este futuro Cuerpo policial.

Esta última petición se une a la anteriormente expuesta en el apartado de preguntas abiertas donde se pedía que este mismo órgano, o uno similar, asumiese la titularidad de la actual coordinadora de Policías Locales de Cataluña.

Entrando en las aclaraciones de los miembros de las diferentes Plantillas, existen diversos comentarios a exponer. El primero de ellos cree que si la nueva Policía de Cataluña ha de mantener funciones separadas entre los Cuerpos que han de operar en los núcleos urbanos, respecto del resto de agentes y mandos, sería ineficiente fusionarlos, ya que actualmente es lo que existe. En cambio, si lo que se quiere es unificar funciones y que todos tengan las mismas (tareas solapadas), entonces sí sería eficaz o viable.

⁷⁰³ Se ha de aclarar que la gran mayoría de este 53%, son agentes de plantillas *pequeñas y medianas*.

Otra opinión se basa en que actualmente los policías locales poseen inamovilidad del municipio del que forman parte, motivo por el cual solo estaría de acuerdo en la fusión si se le mantuviese en la misma área competencial.

Aunque este motivo pueda parecer banal y egocéntrico, es el motivo por el que muchos de los componentes de las policías municipales realizaron oposiciones en estos Cuerpos, y es lógico manifestaban que velen por su mantenimiento.

Otra de las condiciones que solicitarían algunos de los agentes, sería la equiparación en las retribuciones y en la formación.

Los miembros que no ostentan la condición de policías locales, por ser estos todavía vigilantes municipales, los cuales no quisieron en su día convertirse en agentes de policía local, y que esta futura e hipotética fusión les repercutiría, solicitarían la regularización de sus efectivos adscritos a Cuerpos de policía local⁷⁰⁴.

Otro manifestó, más que como condiciones, como dudas o críticas, que aún no existe suficiente información para poder responder a esta pregunta, cosa que es cierta aun y habiéndose elaborado muchos borradores en la materia.

El último dudaba en la fusión por, en el supuesto de que los ayuntamientos accediesen, tendrían más problemas, puesto que no dispondrán de los efectivos policiales para solucionar las problemáticas de su población, ya que las prioridades de la *Generalitat* serían otras menos municipalistas.

No incluida en esta comparativa, por no ser la pregunta exactamente igual, pero optándose por incluirla en último lugar de las conclusiones de este apartado, se han de destacar los resultados de la sexta pregunta realizada a los Políticos en la serie de preguntas abiertas⁷⁰⁵. En este caso, solo seis ayuntamientos coinciden en la no fusión (2 pequeños, 1 mediano y 3 grandes), seis más en no fusionarse (3 pequeños, 1 mediano y 2 grandes) y un municipio pequeño en fusionarse según las características del convenio.

Es relevante destacar en esta comparativa entre Políticos y Jefes, que cinco de los seis ayuntamientos grandes han coincidido en sus respuestas, pero en cambio de los medianos, solo han coincidido dos de los siete entrevistados⁷⁰⁶. Tampoco es muy alta la

⁷⁰⁴ La decisión de no convertir o extinguir la plaza de vigilante municipal suele deberse por un motivo, la negativa a realizar un curso de capacitación ofrecido por la antigua EPC (actual ISPC) para transformar su categoría a la de agente de policía local. Teóricamente los vigilantes municipales que no lo realizaron deberían haber cesado en su plaza, pero por los motivos que no se han entrado a valorar aquí, los ayuntamientos que los mantienen lo decidieron de forma unilateral hasta finalizar sus carreras profesionales. La consecuencia es que no habiéndose convertido en agentes de policía local, siguen trabajando como ellos sin realmente serlo y sin poder portar arma ni ejercer todas sus funciones.

⁷⁰⁵ ¿Estaría de acuerdo en la fusión entre la *Policia de la Generalitat* y las policías locales? **Tabla 5.17**

Si, de acuerdo	No, en desacuerdo	Según las condiciones
5 (18%)	12 (43%)	11 (39%)
Alcaldes - 1 Ediles - 4	Alcaldes - 1 Ediles - 11	Alcaldes - 7 Ediles - 4

⁷⁰⁶ Originalmente se han entrevistado a nueve Jefes de policías *medianas*, pero como que solo son siete los políticos de este grupo de municipios que se han prestado a las entrevistas, este es el número utilizado para la comparativa.

coincidencia en los pequeños, solo seis de quince. De las respuestas no coincidentes, todas han sido totalmente contrarias.

La conclusión es obvia al ver que solo trece de los veintiocho comparados coinciden. Siendo este porcentaje inferior a la mitad, significa quizá que no existe en la mayoría de los municipios con policía local mucha igualdad de pensamientos sobre el futuro de las policías locales, dentro del modelo policial actual. Pero no solo entre Políticos y Jefes, sino también en el seno de este último colectivo.

Pregunta 3 -¿Qué cambiaría en general de las policías locales?

Respuestas	Jefes	Plantillas
3a) Les daría más competencias para especializarlas mejor	13 (41,9%)	127 (52,7%)
3b) Reduciría sus competencias únicamente al tráfico y la policía administrativa ⁷⁰⁷	3 (9,7%)	13 (5,4%)
3c) Sin fusionarse con los <i>Mossos d'Esquadra</i> , prestarían servicio conjuntamente con ellos, con las mismas funciones y competencias	11 (35,5%)	37 (15,4%)
3d) No cambiaría nada, funciona correctamente con el modelo actual	2 (6,5%)	49 (20,3%)
3) Otras / Aclaración	2 (6,5%)	15 (6,2%)

Tabla 5.33

Comentario de los resultados

En esta ocasión, tanto los Jefes (aunque en menor medida) como las Plantillas han coincidido mayoritariamente en dotar sus Cuerpos policiales de más competencias para especializarlos. Por contrario, un número mucho menor de las Plantillas (el 20,3%) piensan que el modelo actual es correcto y no se debería de cambiar nada, junto al también escaso 6,5% de los Jefes.

La segunda opción elegida por los Jefes (y última opción elegida por los miembros de las diferentes Plantillas) es prestar los servicios conjuntamente con los Mossos d'Esquadra (con las mismas competencias y funciones). Como significativo, casi ninguno de los entrevistados de ambos colectivos reduciría sus competencias a los estrictos y puntuales campos de la policía administrativa y el tráfico.

Por lo que respecta a las aclaraciones o comentarios, los Jefes únicamente han querido añadir un comentario para mejorar a las policías locales. Cambiaría el marco general del Sistema de seguridad pública delimitando las competencias entre ambos Cuerpos, autonómicos y locales.

Los comentarios de las Plantillas han coincidido casi en su totalidad en un cambio concreto para mejorar su funcionamiento. La especialización y profesionalización de sus agentes. Esto se conseguiría según los comentarios, haciendo especialidades para aumentar la eficiencia y funcionamiento general, y dotando a ciertas Plantillas de unos mínimos de material y formación y reciclaje obligatorios (incluso por ley), presupuesto adecuado para todo ello e incremento de efectivos para poder abarcar las especialidades necesitadas en cada municipio, potenciando más las competencias que tiene definidas para hacerla más profesional, proactiva y trabajando mucho más la prevención, la proximidad y la resolución de los problemas para evitar males mayores, realizando de todo ello un mayor seguimiento de los servicios.

En la pregunta nueve realizada a los Políticos se encontraba una opinión similar a la planteada aquí. Aunque el planteamiento no es idéntico, el reflejo de la pregunta es el

⁷⁰⁷ Se han elegido estos dos únicos campos, por ser los que históricamente han realizado desde siempre las policías locales en España, el control administrativo (control ordenanzas, procedimientos administrativos, etc) y las relacionadas con el tráfico (accidentes, regulación, control y señalización).

mismo, por ello se ha realizado la comparativa entre las respuestas de éstos y la de los Jefes policiales⁷⁰⁸.

En primer lugar, solo se han encontrado coincidencias en tres casos, un municipio con su respectiva policía de cada tamaño desearían ampliar competencias. En segundo lugar, otros dos casos (de municipios de policías pequeñas) que las dejarían igual.

La tónica mayoritaria fue encontrar discrepancias entre ambos colectivos. En tres casos los Jefes querían aumentarlas y los políticos reducirlas (1 grande y dos pequeñas), en otros siete casos los Jefes querían aumentarlas y los Políticos las veían bien tal y como estaban (3 pequeñas, 1 mediana y 3 grandes), y en el caso único de una policía mediana el político hubiese deseado aumentarlas, y en cambio su Jefe, dejarlas igual.

Aquí el resultado es mucho más caótico que en la pregunta comparada anteriormente, ya que solo en cinco ocasiones (de veintiocho) han coincidido los dos colectivos analizados.

⁷⁰⁸ ¿Cree eficientes, excesivas o insuficientes las competencias generales de las policías locales, respecto la *Policia de la Generalitat*?

Correctas y/o suficientes	Insuficientes	Excesivas	Otras opiniones
14 (50%)	4 (14%)	5 (18%)	5 (18%)
Alcaldes - 5 Ediles - 9	Ediles - 4	Ediles - 2	Alcaldes - 2 Ediles - 3

Tabla 5.20

Pregunta 4 - ¿Cree que la legislación policial en Cataluña es suficiente?

Respuestas	Jefes	Plantillas
4a) No, solamente hay desarrollo de las normas de la <i>Policia de la Generalitat</i>	5 (16,7%)	84 (35,7%)
4b) Si, es suficiente con relación a las tareas que desarrollan ambos Cuerpos policiales	6 (20%)	67 (28,5%)
4c) No, está obsoleta y tendría que renovarse la relativa a los ME	0 (0%)	51 (21,7%)
4d) No, está obsoleta en general y tendría que renovarse la relativa a las Policías locales	15 (50%)	27 (11,5%)
4) Otras / Aclaración	4 (13,3%)	6 (2,6%)

Tabla 5.34

Comentario de los resultados

En esta pregunta son muy diversas y discrepantes las respuestas comparadas. Mientras que los Jefes piensan mayoritariamente que en general está obsoleta, un mayor número de los representantes de las Plantillas piensan que el problema se refleja en que solamente se han desarrollado la legislación de la PG-ME.

La diferencia entre ambas respuesta es sutil. La mitad de los representantes policiales, querrían renovar la de sus policías locales.

En cambio los agentes y mandos restantes piensan más en los agravios comparativos creados al haberse desarrollado más la legislación de la policía autonómica que de la policía municipal.

Solo un 20% de los Jefes piensan que es suficiente, frente al 28,5% de las Plantillas.

Destacar cabe que ningún Jefe piensa que la normativa que regula a los *Mossos* está obsoleta, ya que la mayoría son suficientemente conocedores de la misma, coincidiendo en esta respuesta, cuando en cambio, el 28,5% de los miembros de las Plantillas (segunda opción más contestada) piensa contrariamente que la de los *Mossos d'Esquadra* está obsoleta y tendría que renovarse.

Cuando certifico y afirmo que los Jefes no se equivocan en que la normativa no está obsoleta, es porque si no se revisase la múltiple y diversa legislación que regula al Cuerpo autonómico, se vería que se ha regulado prácticamente todo lo regulable, realizándose en muchos casos múltiples regulaciones y actualizaciones que han requerido la derogación de reglamentos, órdenes, directrices y protocolos aprobados legalmente por el legislador catalán.

Entrando en la parte dedicada a los comentarios, no existen muchos en esta ocasión. Cabría distinguir dos de ellos que reclamaban una legislación conjunta, única para todos los Cuerpos fusionados en una Policía de Cataluña, en lugar de actualizar la existente. Esta fórmula podría aclarar los actuales solapes relativos de funciones, al distribuir en un futuro y de forma correcta las mismas entre sus efectivos.

Los comentarios mayoritarios de las Plantillas se basan en el aumento competencial, alegando que muchas policías locales están preparadas para asumir estas funciones, debiéndose ajustar a las nuevas necesidades y adaptarse al tiempo en el que vivimos.

En un caso se aclaró además que está obsoleta, sobre todo en el sistema de competencias de carácter judicial, necesarias para investigar pequeños delitos reconocidos por ley.

Pregunta 5 - En caso de fusión entre la PG-ME y la PL, ¿cree que podría ser beneficioso para alguna de las partes?

Respuestas	Jefes	Plantilla
5a) No, Solamente sería beneficioso por la <i>Policia de la Generalitat</i>	5 (16,5%)	65 (27,5%)
5b) Si, la ciudadanía necesita solamente un Cuerpo policial (ahorro presupuestario, de comisarías, etc)	16 (51,6%)	110 (46,6%)
5c) No, los Ayuntamientos perderían su potestad sin el Cuerpo policial que satisface sus necesidades políticas	7 (22,6%)	50 (21,2%)
5) Otras / Aclaración	3 (9,7%)	11 (4,7%)

Tabla 5.35

Comentario de los resultados

En esta última pregunta comparada coinciden claramente los miembros de las Plantillas y los Jefes, en que una futura fusión sería beneficiosa para ambas partes ya que la ciudadanía solamente necesita un solo Cuerpo policial, siendo muy similares los porcentajes en el resto de respuestas.

No obstante, aun alejada a la primera respuesta, para las Plantillas, la segunda opción mayoritariamente elegida sería que la fusión solamente beneficiaría a la *Generalitat*, cuando para los Jefes, la segunda respuesta marcada en más ocasiones sería que la fusión no beneficiaría a los ayuntamientos por perder la potestad de su Cuerpo policial.

Los comentarios realizados a modo de aclaración, se han basado en que una futura fusión daría más beneficios a la ciudadanía en diversos ámbitos, tal y como un único teléfono centralizado (actualmente muchas policías locales mantienen centralita propia), única ventanilla de denuncias, o la no confusión ante diferentes uniformes, etc.

También se afirmó que una fusión solamente sería beneficiosa para ambas partes si con ello se hiciese una gestión eficiente de recursos, sin despreciar a ningún colectivo.

Especificaron en otro caso que la convivencia de tantos Cuerpos es un caos, con duplicidades, con gastos absurdos, y donde parece que sólo se miran los intereses políticos personales (control político local y autonómico).

Del actual sistema también se desprenden, según comentarios, que: “las estadísticas que se realizan son absurdas y a veces irreales” (manipuladas para acallar las quejas ciudadanas), patrullas mixtas ineficaces, y que siempre se intentan reflejar la “fotografía” de un mundo correcto, pero que realmente tienen imperfecciones.

5.3.2 - Preguntas tipo test exclusivas de los *Jefes* policiales⁷⁰⁹

Pregunta 1 - Marque qué apoyo recibe del Ayuntamiento hacia sus proyectos policiales:

Respuestas ⁷¹⁰	Valores
1a) Presupuestario	16 (30,8%)
1b) Con relación al aumento de personal	7 (13,5%)
1c) Sobre proyectos de mejora de la organización	17 (32,7%)
1d) Sobre la metodología de trabajo o sobre las actuaciones de los agentes	7 (13,5%)
1) Otras / Aclaración	5 (9,6%)

Tabla 5.36

Comentario de los resultados

Contrariamente a la primera pregunta comparada que se expuso en el apartado anterior, donde se preguntaba por los problemas que reinaban en la organización policial, aquí se busca saber en qué se les apoya mayoritariamente.

A continuación se puede ver el número de respuestas dadas, según el número de casillas marcadas entre las cuatro opciones posibles:

- Ninguna respuesta marcada 4 entrevistados
- Una sola respuesta marcada 9 entrevistados
- Dos respuestas marcadas 9 entrevistados
- Tres respuestas marcadas 5 entrevistados
- Cuatro respuestas marcadas 2 entrevistados

Una tercera parte de los Jefes (algo más del 30%) son apoyados en el ámbito presupuestario y en los proyectos de mejora de la organización, que aunque no son claramente unos porcentajes muy altos, son significativos por ser elementos importantes a proteger en una organización policial.

No obstante, solamente un 13% de los encuestados manifestaban que el apoyo es con relación al aumento de personal, y otro tanto por ciento igual, sobre la metodología de trabajo.

Sobre el número de veces que se han marcado todas las posibles casillas, únicamente en dos ocasiones se ha respondido respecto que sus ayuntamientos dan soporte en todos los aspectos posibles.

Al contrario, la mayoría de los votantes (18) tienen poco o muy poco apoyo, sin mencionar claro está que cuatro Jefes policiales se ven totalmente olvidados por sus representantes políticos, al no marcar ninguna casilla.

⁷⁰⁹ Esta serie de diez preguntas han sido única y específicamente realizadas ante los *Jefes* policiales por ser ellos los que podrían responder más específicamente, tanto por sus conocimientos como por sus intereses a dichos interrogantes.

⁷¹⁰ En este caso se ha dejado responder más de una casilla para por si en algún caso existiesen ayuntamientos que apoyasen en más de un aspecto a sus plantillas.

Para aclarar estas respuestas, se necesitaban ver los comentarios expuestos por los representantes policiales, que mayoritariamente volvieron a quejarse sobre los problemas que generan la falta de apoyo de los Políticos en ciertos ámbitos o aspectos de sus policías locales.

Una de las Plantillas grandes manifestó que la falta de implicación del ayuntamiento en áreas tan importantes como el presupuestario mermaba las relaciones entre la Plantilla, generando esto a su vez problemas económicos y sociales que tienen una clara traslación en el servicio realizado (menos objetivos cumplidos, iniciativa de servicio, etc).

Dos municipios *pequeños* manifestaron que a veces el *Político* quiere hacer de Jefe, cosa que no debería de hacer, ya que según sus palabras: “meterse en las faenas policiales sin conocimientos puede acarrear consecuencias legales y partidistas”.

Otro Jefe de una policía pequeña explicó que, sólo tiene apoyo presupuestario, pero aun y así tenía carencia en los operativos policiales realizados.

Por último, de los que se han declarado menospreciados por sus ayuntamientos, han creído que se debe a causa de ir las prioridades de éstos encaminadas hacia otras direcciones menos las policiales y sí puramente políticas, sin importarles la seguridad ciudadana.

Pregunta 2 - El convenio firmado con los Mossos d'Esquadra, respecto del reparto de competencias:

Respuestas	Valores
2a) No hubo discrepancias, y fue satisfactorio por ambas partes.	15 (50%)
2b) Fue más satisfactorio del que inicialmente buscaba el Ayuntamiento	2 (6,7%)
2c) Fue menos satisfactorio del que inicialmente buscaba el Ayuntamiento	1 (3,3%)
2d) Hubo discrepancias, pero finalmente fue satisfactorio por ambas partes	10 (33,3%)
2) Otras / Aclaración	2 (6,7%)

Tabla 5.37

Comentario de los resultados

Esta pregunta está en cierto modo relacionada con la décima de la serie de preguntas abiertas realizadas a los Políticos⁷¹¹, a comentar después.

Sin necesidad de extenderse mucho, ya que en la pregunta posterior se comentarán ambas (por estar ligada estrechamente a esta), se puede ver que la inmensa mayoría de los encuestados (el 90%) manifestó que el convenio firmado sí era satisfactorio, y que aunque no desde un principio en todos los casos, si de forma general, y en definitiva es correcto en la actualidad. Incluso en dos respuestas, se afirmó que el convenio es más beneficioso incluso, que las expectativas iniciales del ayuntamiento.

Los dos comentarios realizados por los entrevistados versaron respecto de no poder dar información sobre la pregunta, ya que afirmaron no haber estado cuando se firmó el mismo.

⁷¹¹ ¿Cree necesario revisar el convenio de entre PG-ME y su policía Local? **Tabla 5.21**

Es correcto, no lo revisaría	Se tendría que revisar	Ns/Nc
12 (43%)	10 (36%)	6 (21%)
Alcaldes - 5 Ediles - 7	Alcaldes - 2 Ediles - 8	Alcaldes - 2 Ediles - 4

Tabla 5.20

Pregunta 3 - Actualmente, ¿volvería a renegociar el convenio con la PG-ME para volver a delimitar las competencias inicialmente firmadas?

Respuestas	Valores
3a) No, sigue siendo un buen convenio por ambas partes	15 (45,5%)
3b) Si, para dar más competencias a la <i>Policia de la Generalitat</i>	2 (6,1%)
3c) Si, para dar más competencias a nuestra policía local	4 (12,1%)
3d) No, Nuestro Cuerpo no está preparado para asumir más competencias	5 (15,2%)
3) Otras / Aclaración	7 (21,2%)

Tabla 5.38

Comentario de los resultados

Si el convenio que en el año 2008 firmaron los diferentes ayuntamientos de la Provincia de Tarragona con la *Generalitat* de Cataluña, para regular la distribución de competencias de ambos Cuerpos policiales, fuese actualmente satisfactorio para los Jefes policiales y/o para los representantes políticos de estos consistorios, se ha de entender que de igual forma no sería necesaria una revisión del mismo. En cambio, parece que no todas las partes implicadas tienen el mismo parecer o la misma información para poder afirmar si es satisfactorio o no de forma coordinada, según los resultados que a continuación se podrán observar.

Entre las respuestas a), b) y c) que los Jefes policiales dieron en la pregunta anterior, sumaron un total de 28 personas, que en definitiva y a resueltas, creyeron que actualmente el convenio es satisfactorio.

Pero un entrevistado pensó que era menos satisfactorio, y en sí, que se debería de renegociar para equipararlos a las exigencias técnicas de esa policía local. En cambio en las respuestas de los Políticos, sube hasta diez el número de personas que sí creían necesaria la revisión, entendiéndose por no satisfactorio.

Destacar cabe que el único caso de petición de revisión del convenio (de una policía mediana) no era coincidente con la respuesta de su edil.

Aun y las respuestas comentadas en la pregunta anterior, cuando se les habla específicamente de la renegociación del dicho convenio, suman hasta un total de seis personas las que sí lo revisarían, dos para dar más competencias a la *Policia de la Generalitat* y cuatro para ampliar el abanico competencial de la policía local.

En una de las respuestas comentadas se puede entrever este motivo, cuando dicen que únicamente cambiarían pequeños matices y para ampliar las definiciones de las competencias a ejercer (muchas enunciadas a modo de cajón desastre) y evitar ambigüedades que se dan al interpretarlo, pero que en general es correcto.

De los seis entrevistados (que sí querrían una revisión), al compararlos con los diez ayuntamientos dando sus representantes políticos sí querrían revisarlo, solamente en dos casos (de policías pequeñas) han coincidido en este punto, considerándose que es un número coincidente realmente bajo.

Las otras tres personas que realizaron aclaraciones eran para poder justificar la no necesidad de revisión. En dos casos por falta de personal para poder desarrollar más competencias, aun creyendo que eran necesarias, como la seguridad ciudadana, o incluso la búsqueda de personas perdidas en la montaña (actualmente en manos de los *Mossos d'Esquadra* y bomberos).

En el último caso a comentar, el deseo de revisión (de un Cuerpo mediano) sería para quitar las competencias a las policías locales respecto a la recogida de denuncias penales, creyendo que el horizonte de las policías locales, o al menos de la suya, debería centrarse en las funciones típicas de estos Cuerpos municipales, como la proximidad o la policía administrativa.

Pregunta 4 - La colaboración entre ambos Cuerpos policiales (PG-ME y PL), es:

Respuestas	Valores
4a) Buena: <input checked="" type="checkbox"/> entre los agentes de las Plantillas <input checked="" type="checkbox"/> entre Jefaturas	15 (50%)
4b) Mejorable: <input checked="" type="checkbox"/> entre Jefaturas y/o <input checked="" type="checkbox"/> entre los agentes de las Plantillas	5 (16,7%)
4c) Solamente es buena en el ámbito político	0 (0%)
4d) Es buena en todos los sentidos	9 (30%)
4) Otras / Aclaración	1 (3,3%)

Tabla 5.39

Comentario de los resultados

Con ánimo de poder diferenciar en los casos que fuesen relaciones buenas o disconformes entre el Cuerpo de la *Generalitat Mossos d'Esquadra* y las diferentes policías locales, se ha incorporado en las respuestas a) y b) la posibilidad de aclarar si la relación de satisfacción o incorrección era, entre Jefaturas, y/o entre los agentes de dichas Plantillas. Para el caso que en ambos casos fuese favorable, simplemente se tenía que marcar la respuesta d) en lugar de la a)⁷¹².

En los restantes diez casos que respondieron a), no se marcó la especificidad, sino que se marcó genéricamente. Se ha de entender de esta forma que al no marcar ninguna, entienden que en ambos supuestos son correctas, ya que si no hubiesen marcado b), debiéndose sumar estos diez supuestos a la respuesta d), por volver a significar lo mismo. Entonces, la suma de la respuesta a) y la d) elevan a 24 el total de los que piensan que la relación existente entre ambos Cuerpos es correcta en todos los sentidos, consiguiendo esto una cifra realmente importante.

El 80% del total, en contra de los cinco que pensaron todo lo contrario (el 16,7%), que la relación solo era buena en el ámbito político.

Sin ser nuevamente una pregunta idéntica a la planteada aquí, pero teniendo gran relación sus respuestas, se puede comparar ésta con la pregunta séptima de las planteadas a los Políticos⁷¹³. En este caso los Políticos pensaron aún más, que la relación era correcta, aunque en nueve casos mejorable. Lo destacable de esta comparación es que solamente un Político pensó que era incorrecta, que aunque coincidiendo con el Jefe de su Policía (mediana) se detecta que en cuatro casos no existe comunicación por pensar ese número de *Jefes* que es incorrecta, antagónicamente a lo pensado por su directivo político.

⁷¹² Aun y así, los que marcaron la respuesta a), no eligieron una de las dos opciones posibles, sino que en cinco ocasiones marcaron las dos opciones, que equivaldría a marcar la respuesta d), debiéndose sumar en este sentido los resultados porque de esta manera serían las mismas respuestas la a) y la d).

⁷¹³ ¿Es correcta y/o eficiente la política de coordinación entre su Ayuntamiento y la *Policia de la Generalitat*? Describa los problemas actuales, si existen.

Sí, correcta y/o eficiente	Sí, pero mejorable	Incorrecta y/o inefectiva
19 (68%)	9 (32%)	1
Alcaldes - 5 Ediles - 14	Alcaldes - 4 Ediles - 5	Alcaldes - 1

Tabla 5.18

El único comentario realizado en el apartado de aclaraciones, era para remarcar que la relación actual entre esta policía pequeña y los *Mossos d'Esquadra* no era solamente buena, sino excelente.

Pregunta 5 - La comunicación entre la PG-ME y la PL es bidireccional en las tareas diarias:

Respuestas	Valores
5a) Sí, en función de las necesidades de ambas jefaturas	26 (81,3%)
5b) No, normalmente es unidireccional de PL a PG-ME	2 (6,3%)
5c) No, normalmente es unidireccional de PG-ME a PL	0 (0%)
5d) Solamente hay comunicación cuando hay algún tipo de problema/conflicto	3 (9,4%)
5) Otras / Aclaración	1 (3,1%)

Tabla 5.40

Comentario de los resultados

Entrando más en la valoración de las relaciones entre ambos Cuerpos policiales, pero ahora centrándonos exclusivamente más en la comunicación que en las relaciones, se planteó esta pregunta.

Las respuestas mayoritarias (el 81,3%) fueron las que decían que según las necesidades (y no necesariamente cuando existían problemas) había comunicación, sin diferenciarse tampoco si predominaba la unidireccionalidad de estas comunicaciones por alguno de estos Cuerpos.

La única aclaración manifestaba que la comunicación diaria funciona según los protocolos establecidos, pero que se hace más contundente o insistente en caso de problemas o conflicto.

En solo dos casos denunciaban los encuestados que la comunicación partía casi siempre del Cuerpo de policía local. De esto se remarcaba la queja de que se podían generar graves desajustes policiales, ya que el Cuerpo de la *Policia de la Generalitat* debería de comunicar las incidencias acaecidas en turnos pasados, y que esto no ocurría, ya fuese para con intención de desmeritar al Cuerpo local, o por la falta de confianza para suministrar y/o compartir la información policial.

El hecho de que tres encuestados afirmasen que solamente hay comunicación cuando se crea algún tipo de problema o conflicto, no es tan grave como en el supuesto de la respuesta b), pero también refleja desajustes que no deberían de existir, ya que aunque se requieran efectivos del otro Cuerpo policial para afrontar ciertos conflictos. En busca de un correcto funcionamiento (como podría ser informar de los dispositivos que se realizan en el municipio, las novedades existentes o informaciones relevantes, etc), debe existir una información completa y bidireccional.

No obstante, los casos contestados en la respuesta b) como la d), solo suman estadísticamente un 15,7% del total.

Pregunta 6 - Respecto a la comunicación entre las policías locales limítrofes:

Respuestas	Valores
7a) Existe y es buena	13 (40,6%)
7b) Normalmente existe, pero no es de calidad y/o efectiva (se utiliza con fines burocráticos y no prácticos)	2 (6,3%)
7c) Aunque hay, no existen canales óptimos para analizar conjuntamente la información intercambiada	14 (43,8%)
7d) Aunque tendría que existir, no es así por falta de voluntad de alguna de las partes	1 (3,1%)
7) Otras / Aclaración	2 (6,3%)

Tabla 5.41

Comentario de los resultados

En esta pregunta se ha querido seguir con el análisis de la calidad y eficiencia de las comunicaciones, pero en este caso entre las diferentes policías locales limítrofes, que son en sí las más susceptibles de ayudarse mutuamente en caso de necesidad.

La comunicación entre estos Cuerpos locales, no ha de ser necesariamente originada por casos de necesidad, sino que debería de existir simplemente para abordar todos los supuestos en que se tuviesen conocimiento para combatir los múltiples casos donde no se han de mirar fronteras a la hora de actuar, tal y como los problemas relacionados con el tráfico rodado, los delitos socioeconómicos, contra la salud pública o la simple movilidad de las personas entre estos municipios.

Casi la mitad de los Jefes piensan que esta comunicación es buena, y prácticamente la mayoría del resto piensa que aun existiendo, no hay canales óptimos para analizar conjuntamente la información intercambiada.

Para poner un ejemplo, los Cuerpos más grandes (que además son en la práctica limítrofes con la capital), utilizan sistemas de intercambio de novedades entre ellos, y éstos, con las diferentes comisarías autonómicas.

Esta eficiente comunicación conlleva la posibilidad de poder realizar el consecuente análisis y extracción de las novedades que son válidas y de interés para cada caso y para su posterior trabajo, pero se necesita un número determinado de personas que diariamente se dediquen a esta labor, ya que sino no serviría de nada trasladar la información al resto de Cuerpos.

El problema se da cuando en zonas donde se acumulan diversos Cuerpos locales de policía pequeños, éstos no disponen de recursos personales suficientes como para dedicar tiempo a la tarea del intercambio de información. Es ahí entonces donde aparece la verdadera problemática. Aunque exista la comunicación, que no siempre, ha de ser tratada, evaluada y respondida eficazmente. La información enviada y recibida sirve si se da un uso, sino simplemente será un documento más que archivar.

Una de las aclaraciones, abogaba por mejorar los canales comunicativos proponiendo establecer un protocolo homogéneo para con este fin. Si así se consiguiese que fuese simple, rápido y eficaz, cualquier policía pequeña tendría facilidad para recibir esta información de forma automatizada y así su análisis sería más rápido y menos gravoso.

El segundo comentario en cambio proponía una mejora que pasaba por configurar una estructura comunicativa diseñada desde un Cuerpo único de policía local catalán, que al igual que realizan los *Mossos d'Esquadra*, la información estaría centralizada y se enviaría ya analizada y trabajada a los municipios que la necesitasen.

Pregunta 7 - ¿Se necesita una ampliación de competencias de ámbito estatal para las policías locales?

Respuestas	Valores
6a) Sí, son insuficientes para poder demostrar todo nuestro potencial	9 (29%)
6b) No, son suficientes por las tareas que desarrollan las policías locales	12 (38,7%)
6c) Sí, por estar mal definidas y/o desarrolladas	9 (29%)
6) Otras / Aclaración	1 (3,2%)

Tabla 5.42

Comentario de los resultados

Las competencias policiales son delimitadas de forma genérica por la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De esta forma, como ya se ha comentado anteriormente en otros apartados de este estudio, las comunidades autónomas no pueden abordar competencias que están reservadas para los Cuerpos diferentes a los que ellas son competentes.

Así, las policías autonómicas no pueden autoproclamarse garantes de las competencias asignadas específicamente a los dos Cuerpos policiales de ámbito estatal, como que a las policías locales no se les pueden dar funciones que se realicen por otros Cuerpos que sí las tengan reconocida⁷¹⁴.

Por eso si una Comunidad Autónoma quisiese asignar una competencia nueva a sus policías locales, o ha de ser una competencia no regulada anteriormente, o si es una ya asumida por otro Cuerpo, tendrá que esperar a que el Estado la reconozca para estos Cuerpos locales.

En ese sentido se ha preguntado, de forma genérica, si se cree que para un mejor y mayor trabajo se necesita que el Estado regule más ampliamente las competencias de las policías locales.

Por ejemplo, el Ministerio de Interior tiene actualmente reconocidos convenios para que las policías locales puedan realizar la investigación de ciertos delitos, cuando la Ley 2/1986 aun no lo reconoce. También se exige en el apartado 2 del artículo 53 de dicha norma que las actuaciones que practiquen los Cuerpos de policía local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) -la instrucción de atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano- deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

En la práctica, y desde hace muchos años, ni el Cuerpo Nacional de Policía ni la Guardia Civil interesan copias de estos atestados por no ser competentes en la materia, y menos aún en las regiones donde existen Cuerpos autonómicos, por ser regiones donde los Cuerpos estatales ya no operan en el día a día con ese tipo de atestados.

Un tercio de los encuestados opinaban en la respuesta b) que no era necesario ampliar estas competencias por ser suficientes para las tareas que desarrollan las policías

⁷¹⁴ Toda referencia competencial que regule algo diferente a lo establecido por la Ley 2/1986 (o la que en su día la que le sustituya), será únicamente válida si no es contraria a dicha norma.

locales. Aclarar cabe que la gran mayoría de los que se decantaron por la respuesta b) eran representantes policiales de Cuerpos pequeños, que en sí son los que tienen más dificultades para asumir incluso las competencias actuales.

De esta forma, el comentario aportado en esta pregunta invitaba a reflexionar sobre la relación entre competencias y el número de personal policial que trabaja en las diferentes Plantillas.

Por otro lado la suma de las respuestas a) y c) engloba hasta dieciocho entrevistados (el 58% del total), que opinan que sí se necesita una ampliación competencial, aunque de ellos, el 50% han dividido los motivos alegados. Solo que unos piensan que se necesita la ampliación para poder demostrar todo el potencial de estos Cuerpos policiales, y los otros por estar mal definidas y/o desarrolladas las actualmente reguladas. Esta última apreciación se debe al ser algunas de ellas competencias muy genéricas o incluso algo imprecisas, sin decir cabe que en muchos casos están desfasadas.

Pregunta 8 - ¿Qué opinión tiene de las policías locales de las otras comunidades autónomas?

Respuestas	Valores
8a) En general, están al mismo nivel profesional y competencial que las catalanas	9 (29%)
8b) En general, las catalanas están menos desarrolladas que la mayoría de las de las otras comunidades autónomas.	2 (6,5%)
8c) En general, las catalanas están más desarrolladas que la mayoría de las de las otras comunidades autónomas.	14 (45,2%)
8d) La clave es la formación, y el ISPC da más y mejor formación que las otras comunidades autónomas	2 (6,5%)
8) Otras / Aclaración	4 (12,9%)

Tabla 5.43

Comentario de los resultados

Para poder responder a esta pregunta se han vertido dos opciones posibles. La posibilidad de que el nivel profesional o competencial se base en la formación recibida por sus agentes, o por otro lado cualquier otra característica que haga que las policías locales de una determinada Comunidad Autónoma sean consideradas en mejor o peor posición, como por ejemplo por el desarrollo normativo de su región o por cualquier otro motivo.

Dentro de los que han optado por una respuesta neutra, al marcar la respuesta a), se encuentran casi un tercio de los Jefes policiales (el 29%).

En cambio, las respuestas c) y d) han hecho inclinar la balanza de esta cuestión, reflejando con un poco más de la mitad de los encuestados (el 51,7%), que las policías locales catalanas están más desarrolladas que la mayoría de las de las otras comunidades autónomas, aunque de estos, solo el 6,5% (dos personas) han diferenciado esta calidad en virtud de la formación recibida por el *Institut de Seguretat Pública de Catalunya*, al considerarlo ofrecer una mayor y mejor formación que las academias policiales de otras comunidades autónomas.

En el otro lado de la balanza solo hay dos entrevistados que decidieron de forma contraria decantarse por pensar que las policías locales catalanas están en general menos desarrolladas que la mayoría de las de las otras comunidades autónomas, pero ni tanto los que se decantaron por una como otra opción genérica, quisieron aclarar el motivo de su decisión.

Solo en una ocasión uno de los Jefes policiales (de un Cuerpo mediano) prefirió no opinar, alegando desconocimiento del funcionamiento y nivel profesional o competencial del resto de policías locales del Estado.

Una de las aclaraciones a esta pregunta quiso incidir en que las policías locales catalanas no están menos desarrolladas que la mayoría de España (aunque sí por debajo de algunas de ellas, como la de Madrid o Valencia), no especificando tampoco los motivos concretos sobre esta afirmación.

Las otras matizaciones se refirieron a la respuesta d), al especificar que el nivel de formación de los agentes de las policías locales de Cataluña es bueno en un nivel básico,

pero insuficiente en la especialización, que es lo que realmente hace destacar a un Cuerpo de policía a la hora de valorar su profesionalidad, ya que según este comentario los conocimientos básicos los tienen todos (dependiendo, de la profesionalidad de la pericia de cada agente), pero en cambio los conocimientos especializados son los que marcan la diferencia entre unos y otros Cuerpos policiales.

El último comentario proponía que el ISPC descentralizase la actual sede⁷¹⁵ en otras subsedes, ubicándolas en ciertas comarcas más alejadas para facilitar la formación a otras policías locales lejanas, ya que aunque su ubicación abarca fácilmente a las policías locales del área de Barcelona y limítrofes, queda relativamente distante de ciertos puntos de Cataluña.

⁷¹⁵ Ubicada en la localidad de *Mollet del Vallès* (Barcelona).

Pregunta 9 - ¿La formación del ISPC es suficiente para las policías locales?

Respuestas	Valores
9a) Si, normalmente en todas las ofertas formativas (de especialización y de promoción)	4 (12,9%)
9b) Solamente en las de promoción (incluyendo la básica)	8 (25,8%)
9c) Solamente en la de especialización	1 (3,2%)
9d) En ninguna de ellas. Está orientado únicamente para formar a los <i>Mossos d'Esquadra</i>	16 (51,6%)
9) Otras / Aclaración	2 (6,5%)

Tabla 5.44

Comentario de los resultados

En la pregunta anterior se pudo observar que un reducido número de participantes de las entrevistas hacían referencia a la formación policial recibida por las diferentes policías catalanas en su territorio competencial. Pero no todos opinaron sobre ello. Es por esto el motivo de centrar ahora la pregunta en este aspecto específico.

La mayoría de las respuestas se han decantado en opinar que ninguna formación es suficiente para las policías locales, incidiendo esta respuesta en que la orientación formativa principal del ente catalán, es para los agentes autonómicos.

Un número muy reducido (el 12,9%) piensan por el contrario, que en general es buena la formación. Aunque aún se reduce más el número (a un único encuestado) cuando afirmó éste que la suficiente formación era la proporcionada para la especialización. Este dato choca con la opinión mayoritaria, pero no se puede considerar relevante ni tampoco explicar el porqué al no haber aclarado los motivos de su contestación.

Lo relevante por ser la opinión de una cuarta parte de los entrevistados, es la información que proporciona el apartado b), que dice que únicamente es correcta la formación básica⁷¹⁶.

Respecto a las aclaraciones, éstas se centraron, como algunas de la pregunta anterior, en reclamar la descentralización de la actual sede del ISPC, pero en esta ocasión pidiendo que si se realizase, se ubicase en las comarcas del Ebro por ser un lugar con suficientes policías locales que podrían ser candidatos a la formación, además de ser un lugar próximo para si se hubiesen de forma a otras policías locales de la provincia, como las de los alrededores de Tarragona capital y sobre todo las de la provincia de Lérida.

⁷¹⁶ Ésta se imparte de forma conjunta a los agentes de policía local y a los agentes autonómicos con una duración de nueve meses, tiempo más elevado que otras comunidades autónomas, ya que en algunos casos es de menor duración. Por ejemplo en **Andalucía** la duración es de siete meses y semipresencial, [consulta realizada el 23/10/2015].

<<http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/150911_RelacionAccionesFormativas.pdf>>

En **Extremadura** es de cuatro meses, [consulta realizada el 23/10/2015]

<<<http://aspex.gobex.es/aspex/view/main/index/tabsPage.php?id=21>>>

En el País Vasco es de tres meses, [consulta realizada el 23/10/2015]

<<<http://www.arkauteakademia.net/documents/10360/9734aed4-e353-4283-9c80-7b7299bf49a0>>>

Pregunta 10 - ¿Qué aplicaría del funcionamiento del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, si fuera posible, en su policía local?⁷¹⁷

Respuestas	Valores
10a) Los protocolos normalizados de trabajo	11
10b) La estructura operativa y organizativa	10
10c) Las unidades especializadas y/o la formación especializada de sus agentes	12
10d) Ninguna cosa, puesto que esta Policía local está bastante bien estructurada y organizada	8
10) Otras / Aclaración	2

Tabla 5.45

Comentario de los resultados

Al darse facilidades para poder marcar diferentes opciones en esta pregunta, se ha podido observar que casi todas las opciones fueron elegidas y repartidas de forma equitativa por los encuestados.

La pregunta a plantear ahora sería ¿por qué necesitan las policías locales elementos que utilizan los *Mossos d'Esquadra*?

Para encontrar la respuesta se debe analizar previamente qué tipo de Cuerpos locales se han decantado por cualquiera de las tres primeras opciones. Por ello es oportuno incorporar el siguiente cuadro que desgrana las respuestas aportadas según el tipo de población del encuestado.

Respuesta a	Respuesta b	Respuesta c
Policías pequeñas : 6	Policías pequeñas : 5	Policías pequeñas : 7
Policías medianas : 3	Policías medianas : 3	Policías medianas : 2
Policías grandes : 2	Policías grandes : 2	Policías grandes : 3

Únicamente poco menos de la mitad de las 15 policías pequeñas han elegido la opción a), al igual que solo una tercera parte de las medianas y las grandes. En sí, esto refleja que es importante el número de Cuerpos policiales (incluso medianos y grandes) que están faltos de los llamados PNT.

Un número muy similar de encuestados aplicarían en cambio, la estructura operativa y organizativa del Cuerpo autonómico para solucionar sus problemáticas, pero la verdad es que para hacerlo se necesita un número de agentes que únicamente disponen los Cuerpos grandes, o incluso alguno mediano.

En la tercera opción se aumentó el número de respuestas hasta la mitad de los Cuerpos grandes, que elegirían la formación de Unidades especializadas y/o la formación de este tipo para de sus agentes. No obstante, tampoco disminuyó esta respuesta en el resto de Jefes policiales que marcaron esta respuesta (incluso también aumentó en los pequeños).

⁷¹⁷ En esta pregunta se han dejado responder diferentes opciones conjuntas, motivo del elevado e inusual número de respuestas en los diferentes apartados. Ello para no hacer elegir a los entrevistados entre diferentes opciones, que pueden ser perfectamente escogidas para complementar un funcionamiento más óptimo de su Cuerpo policial, si lo creyesen oportuno.

Está bien que los Cuerpos pequeños o medianos aspiren a crear Unidades especializadas, pero salvo casos aislados que se suelen dar (como los encargados de la seguridad vial en colegios, o quizá casos puntuales de policía administrativa), no existe la posibilidad de crear esas Unidades o Grupos por falta de personal suficiente. No pueden renunciar en cambio a la formación especializada, que nunca está de más y es recomendable siempre que el agente la realice de forma voluntaria para ampliar áreas de trabajo en los Cuerpos más pequeños de ellos.

En el caso de la respuesta d), ésta fue elegida por ocho personas (de 5 policías pequeñas, 2 medianas y 1 grande), la cual de forma contraria a las tres anteriores, manifestaba la opción de no aplicar nada del funcionamiento de Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, puesto que esta policía local está bastante bien estructurada y organizada.

Esta respuesta sorprende cuando se reviste del apoyo de siete Cuerpos policiales de escasa entidad numérica, ya que siendo estadísticamente las más faltos de recursos, no crean necesitar aplicar nada del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*.

Solo uno de estos aclaró, que a lo sumo fusionaría los protocolos y los procedimientos de ambos Cuerpos para intentar ser más efectivos.

El último comentario expuesto en esta última pregunta, nos vuelve a llevar a la idea de una configuración de una superestructura de policías locales, dentro de una nueva y supuesta Dirección General de policía local que aglutinase estos Cuerpos, para entre ellos poder realizar la normalización propia y específica del trabajo, movilidad de agentes, formación, etc, con la intención de generar mejoras en los aspectos del funcionamiento de las policías locales, compartiendo todas esas mejoras de forma homogénea.

5.3.3- Preguntas tipo test exclusivas de las Plantillas policiales

Pregunta 1 - ¿Qué patrullas de Seguridad Ciudadana⁷¹⁸ están más preparadas para prestar sus servicios?

Respuestas	Valores
1a) Las de ambos Cuerpos policiales por igual	162 (67,8%)
1b) Las de nuestra policía local, por tener compañeros con mucha experiencia	42 (17,6%)
1c) Las del Cuerpo de <i>Mossos d'Esquadra</i> , por trabajar con protocolos	27 (11,3%)
1) Otras / Aclaración	8 (3,3%)

Tabla 5.46

Comentario de los resultados

Según la apreciación subjetiva mayoritaria (el 67,8%) de los diferentes agentes y mandos de las policías locales de la provincia de Tarragona entrevistados (que son los que trabajan a diario con las patrullas de la policía autonómica), ambos Cuerpos trabajan por igual, siendo esto el estar igual de preparadas a la hora de actuar en este tipo de servicios genéricos.

En cambio los que solo se decantan por los agentes de la policía local, como los más preparados para realizar tareas de seguridad ciudadana, no suman más que un 17,6%.

Los motivos que alegan en los comentarios para ello son, más que por tener más experiencia, por disponer las policías locales de un mejor conocimiento de los territorios y de las personas, cosa que al ser un Cuerpo más cercano, son factores que equilibran la balanza en cuestiones operativas.

También decía uno de los encuestados, porque trabaja en contra de los *Mossos d'Esquadra* al estar demasiado burocratizado, no dando lugar a la iniciativa de sus agentes.

Por otro lado, los que respondieron en la respuesta c), apoyaron su respuesta (con el 11,3%) haciendo dos aclaraciones que lo resumen bien: el disponer de mejores medios para poder ejercer sus competencias, y una mejor preparación teórica y más medios humanos y materiales para con las labores de seguridad ciudadana que les hace ser más eficientes y prestar el servicio público con más seguridad y respuesta operativa, en caso necesario.

⁷¹⁸ Se podrían entender a las patrullas de Seguridad Ciudadana, según el doctorando, como los agentes policiales que trabajan diariamente en servicios genéricos que van surgiendo sin tratar temas especializados, y que dentro de sus funciones principales estarían por ejemplo el patrullaje preventivo, la asistencia urgente a los servicios diarios y de apoyo a otros Cuerpos públicos (bomberos, sanitarios, etc), la identificación de personas, etc.

Pregunta 2 - ¿Cuál cree que es la opinión ciudadana de su policía local?

Respuestas	Valores
2a) Cree que es necesaria, aunque tiene quejas por sus funciones cotidianas (denuncias, controles, inspecciones, etc)	123 (50,8%)
2b) Creen cada vez más en nosotros, en detrimento del Cuerpo de PG-ME, puesto que conocemos más al pueblo y somos de más confianza	65 (26,9%)
2c) Confían por igual en ambos Cuerpos	25 (10,3%)
2d) Confían más en el Cuerpo de <i>Mossos d'Esquadra</i>	15 (6,2%)
2) Otras / Aclaración	14 (5,8%)

Tabla 5.47

Comentario de los resultados

Si en las respuestas se hubiese tenido que elegir entre: bien, mal o regular, no se hubiese podido hacer una correcta valoración de los resultados. En tal caso los agentes posiblemente se hubiesen decantado hacia una de estas opciones sin más interés. Cosa diferente era poner una respuesta más específica y clarificadora, como se ha hecho, para intentar aglutinar las mayores significaciones en sus respuestas, aun cabiendo aclaraciones, tal y como ha sucedido después.

Como se puede comprobar la mitad (el 50,8%) escogieron la respuesta que se inclinaba por creer que la ciudadanía veía necesaria a su policía local, aun habiendo ciertas discrepancias lógicas derivadas del funcionamiento diario de la misma.

El cumplimiento del interés general para algunos es contrario a los intereses de otros, ya que según la frase escrita por uno de los encuestados se puede explicar esto, reflejándose textualmente en una de las aclaraciones que: “no somos queridos, sino tolerados, porque a la hora de la verdad hacemos el trabajo que la sociedad rechaza”.

En segundo lugar, por orden de votos (el 26,9%), que si se sumasen a las anteriores superarían las $\frac{3}{4}$ partes del total, defendía la opción de que el ciudadano cada vez cree más en la policía local en detrimento del Cuerpo autonómico, puesto que conocen más al pueblo y son de más confianza.

Un comentario que respalda esta opción es el que dice que se ve necesaria por el trato más cercano que se da a los ciudadanos, así como por la rapidez y eficacia de los servicios efectuados. Continúa diciendo, que la gente confía mucho en la este Cuerpo local al continuar llamando directamente al teléfono municipal (donde aún exista) en lugar de hacerlo al teléfono de emergencias 112, a pesar que la *Generalitat* intente que este teléfono sea el más utilizado, según manifiestan, para poder discriminar de forma arbitraria y manipulativas (como luego se explicará) qué servicios derivar a un Cuerpo policial u al otro.

Ya en menor medida, se sitúan los que piensan que confían en ambos Cuerpos por igual (el 10,3%), destacando en un comentario que aun y así, la policía local supera el examen de forma muy justa, pero aprobando.

Por la última opción en cambio, pasan los pocos que han creído que el Cuerpo autonómico es el preferido por la población (un 6,2%). En este caso sí se han aportado diferentes comentarios que aclaran el porqué de estas quince respuestas.

Según estas aclaraciones, la policía local es poco flexible, ya que actúa siempre según indicaciones y necesidades políticas, y no en pro de las necesidades de los ciudadanos, pensando incluso algunos habitantes, que los agentes locales son todavía alguaciles.

Parece, según otro comentario, que en la mayoría de las ocasiones el ciudadano no tiene la suficiente información de los servicios efectuados por el Cuerpo local de seguridad, más aun, que no se comunican de forma adecuada a los medios informativos las tareas realizadas.

Por el contrario, muchos confían más en los *Mossos d'Esquadra*, puesto que mediáticamente tienen mucha presencia en la televisión y en la prensa, al ser siempre el Cuerpo que según estos medios resuelven los asuntos más sensibles para la población.

Otra aclaración relacionada con la pregunta anterior vuelve a remarcar que también la intervención del teléfono de emergencias 112 realiza un “triaje”⁷¹⁹ arbitrario de los servicios a asignar a los Cuerpos policiales, decantando principalmente los de seguridad ciudadana a los *Mossos d'Esquadra* y los de convivencia a la policía local.

El motivo está claro para los participantes de las encuestas, según éstos poder hacer propaganda de los servicios realizados por los *Mossos d'Esquadra* en situaciones que son de interés mediático, y que si se realizasen por la policía local, posiblemente su gabinete de prensa (en caso de existir) o su ayuntamiento no publicarían o no pondrían en conocimiento del ciudadano, o al menos no lo harían con tanta eficacia como posiblemente lo hiciesen los medios comunicativos de la *Generalitat* vinculados a su Cuerpo policial.

Como comentarios que no engloban ninguna de las cuatro opciones expuestas en las respuestas planteadas, han habido dos que remarcaban que en general no se confía en ninguno de los Cuerpos existentes en el municipio porque acostumbran a ser, según sus palabras, “la diana da la que se dispara la frustración social que se tiene a las clases políticas”.

⁷¹⁹ El *Diccionario de la Real Academia* no ha recogido el término *triaje*, aunque se ha convertido en un vocablo de uso común en servicio de urgencias hospitalarias o de emergencias en general. El término correcto sería *clasificación* o *separación*, que es un galicismo derivado del francés *triage*.

Pregunta 3 - ¿Cree que sería necesario compartir servicios policiales (mancomunar)⁷²⁰ entre las policías locales limítrofes?

Respuestas	Valores
3a) No, puesto que reduciría efectivos en los municipios con más Plantilla para cubrir los que tienen menos efectivos policiales.	24 (9,9%)
3b) Sí, pero solamente en servicios puntuales de seguridad ciudadana o en campañas	81 (33,3%)
3c) Sí, porque todos tendríamos todos los servicios posibles, reuniendo un total mayor de efectivos.	107 (44%)
3d) No, cada municipio tiene que trabajar independientemente	20 (8,2%)
3) Otras / Aclaración	11 (4,5%)

Tabla 5.48

Comentario de los resultados

Con matizaciones puntuales, y aun existiendo cuatro posibles respuestas, en la práctica éstas se pueden separar en dos, las que apoyan la idea de compartir los servicios policiales, y las que patrocinan el no.

Las primeras sumarían el 77,3% del total. Claramente la opción más demandada. De estos, solo el 33,3% lo harían en servicios puntuales de seguridad ciudadana o en campañas específicas, y únicamente el 18,1% no optarían por estas asociaciones.

Para intentar saber mejor el porqué de estas respuestas en ambos sentidos, se han de analizar seguidamente los comentarios facilitados.

Sobre los que piensan que la asociación es una buena opción, o la más viable para funcionar correctamente en unión, en general se puede resumir que esto generaría una mejor expansión profesional y a la vez se producirá una mayor eficacia policial por ser absurdas las duplicidades de todos los servicios.

Según sus reflexiones, no es efectivo por ejemplo que se tenga que asignar un servicio de una población a la *Policia de la Generalitat* cuando quizás están lejos, mientras que la policía local limítrofe a esa población posiblemente disponga de efectivos cercanos y libres. Si estuviesen asociados, podría solucionarse más rápido. En la práctica, si todo el mundo tiene derecho a la seguridad (pagando los mismos impuestos), y por cuestiones políticas o de carencia de dotaciones de los *Mossos d'Esquadra*, hay poblaciones y/o zonas rurales que no reciben la misma presencia policial, estarán más desamparados e injustamente desprotegidos, más hoy en día con el incremento de la delincuencia.

De estas reflexiones también se extrae la idea de la duplicidad de las competencias que hacen que los Cuerpos policiales de los pequeños ayuntamientos hagan insostenible su mantenimiento, cuando si repartiesen los gastos podrían sobrevivir mejor, ya que en definitiva, el municipio con menos Plantilla el que ha de salir beneficiado en mayor grado.

⁷²⁰ En esta ocasión, al igual que se hizo con los Políticos, se ha vuelto a incluir la palabra “mancomunar” para ayudar a los encuestados a realizar una similitud (que no igualdad) con lo que podría entenderse por la asociación de servicios policiales, siempre claro especificando antes de su respuesta cuáles eran las diferencias.

Por el otro lado, los que niegan la alternativa de asociar estos municipios, opinan que para poner en marcha cualquier opción de este tipo hay que mejorar la coordinación entre Cuerpos, y no solamente compartir redes de comunicación y sistemas informáticos, como se está haciendo actualmente.

Otro razonamiento a modo de comentario, es que aunque se pueden compartir servicios como el de la grúa municipal (sin necesidad de agentes), para la realización del resto de servicios se habría de ponderar el número de efectivos, puesto que si se tiene que cubrir más territorio harían falta más agentes.

En otro caso se pensó que aunque podría ser idónea una asociación de este tipo, sería difícil o casi imposible si no se mancomunan los ayuntamientos con en el resto de servicios municipales.

Comparativamente hablando con lo que anteriormente opinaron los Políticos⁷²¹ y los Jefes⁷²², se han de recordar los datos facilitados por estos en sus preguntas abiertas números 4 y 3 respectivamente. La amplia mayoría de ediles y alcaldes (el 71%) estaban de acuerdo, de una u otra forma, en asociar servicios, al igual que los agentes y mandos encuestados, pero solo el 23% de los representantes policiales estaban totalmente de acuerdo.

Analizando las respuestas opuestas, los Políticos estaban en desacuerdo o tenían dudas (dos opciones) con un total del 25%, cuando los Jefes veían inconvenientes, o inconvenientes y ventajas (dos opciones) en un total del 76%. En este caso, la respuesta de los encuestados aquí llega hasta el 18%.

En general, se puede ver que los agentes y mandos discrepan por mucho con sus respectivos Jefes en este tema, y que estadísticamente la Plantilla es más cercana a la opinión de los Políticos.

⁷²¹ **A la pregunta:** En el caso que fuese posible dentro de los requisitos establecidos, ¿estaría interesado en que se hiciese una mancomunidad de Cuerpos o servicios con las policías locales limítrofes? Por qué?

⁷²² **A la pregunta:** Qué ventajas o inconvenientes ve frente la posibilidad de mancomunarse las policías locales? Por qué motivo no se ha valorado esta opción en su municipio?

Pregunta 4 - Los problemas que ha podido tener mi policial Local en los últimos años se han debido de principalmente a:⁷²³

Respuestas	Valores
4a) Falta de entendimiento o de colaboración con los dirigentes políticos	107 (30,8%)
4b) Falta de colaboración de los sindicatos al negociar con la Jefatura o el Ayuntamiento	50 (14,4%)
4c) Problemas con la dirección de la policía local por parte de sus superiores	90 (25,9%)
4d) Falta de implicación de la Plantilla para solucionar los problemas	71 (20,5%)
4) Otras / Aclaración	29 (8,4%)

Tabla 5.49

Comentario de los resultados

La diferencia entre esta pregunta y la primera de tipo test cruzada que se analizó en el anterior apartado (que interrogaba sobre los problemas actuales de su policía local), es que en ésta se intenta ahondar en los motivos por los que existen estos problemas, o incluso los motivos que conozcan que han podido tener en un pasado próximo y que posiblemente hayan degenerado en ciertas problemáticas actuales, aunque no necesariamente tengan que existir estos problemas en la actualidad.

En esta pregunta se dejó marcar las respuestas que se creyeron oportunas (sin un límite máximo de respuestas), pero aun y así, los encuestados decidieron remarcar de forma diferenciada unas opciones como más importantes que otras.

Si se observan los resultados, se puede ver que la respuesta a) y c) son las más respondidas, y que entre ambas suman el 56,7% del total⁷²⁴.

La respuesta b), relativa a la problemática sindical, es un tabú para muchos de los encuestados. A diferencia de otros problemas que quizá la Plantilla no puede solucionar con sus medios, ésta si puede ser cambiada por los agentes, ya sea a través de las elecciones sindicales establecidas, como a través de la presión de la Plantilla en el periodo electo de. Esta presión puede enfocarse, tanto para instar a sus representantes para que defiendan sus intereses, como para que sean substituidos los sindicalistas electos, en su caso.

Por ello, la problemática de la respuesta c) puede ser modificada en un momento dado por la misma Plantilla.

Pero en cambio, el obstáculo de tener un problema con el concejal y/o alcalde de su localidad, o con su Jefe policial, se les escapa del control de poder cambiarlo.

⁷²³ Nuevamente en esta pregunta se han dejado responder diferentes opciones conjuntas, motivo del número considerable de respuestas en los diferentes apartados.

⁷²⁴ Se hace especial referencia a las respuestas a) y c), por ser dos tipos de respuesta que hablan de la falta de entendimiento o colaboración con los dirigentes políticos (en la primera opción) y a los problemas con la dirección de la policía local (en la tercera opción), que en definitiva son las personas que han de dirigirlos y que si la forma no es correcta o idónea hay muchas posibilidades de problemas internos.

El alcalde puede ser substituido, tras la legislatura o no, pero no se sabe quién ocupará su cargo, si será benévolo con la Plantilla, con sus necesidades y/o sus peticiones, o incluso peor, no sabrán si les respaldará en sus actuaciones.

Símil de lo que ocurre con los mandos encargados de la Jefatura del Cuerpo, que pueden cambiar o no, pero que si la relación con la Plantilla no es la adecuada, puede gestarse la producción del resto de problemas enunciados anteriormente.

En esta ocasión se han dado un alto número de comentarios adicionales o alternativos a las respuestas planteadas que merecen ser expuestas por su gran importancia para desgranar los orígenes de los problemas que padecer a las diferentes Plantillas estudiadas en este trabajo.

Las dificultades apuntadas han sido las siguientes:

- Problemas debido a constantes cambios de Jefes
- Carencia de superiores y por carencia de presupuesto económico
- Entre los años 1990 y 2005, falta de entendimiento con la parte política
- Desavenencias de otros departamentos de la administración local hacia la policía, sus tareas y condiciones laborales
- Falta de implicación de la Plantilla
- En un pasado no ha habido coyuntura política que generó la falta de colaboración en algunos aspectos que afectaban a los servicios de la policía local
- Durante los últimos años, problemas internos de la Plantilla
- La falta de implicación del personal en el trabajo, y las bajas laborales
- Excesiva politización y control directo por parte de personas con carencia de formación en seguridad (Políticos sin formación específica) con intereses personales, anteponiendo las estadísticas y pensando en las campañas electorales
- Permisividad y complicidad de la jefatura, sindicados con la política aplicable
- Falta de colaboración por la parte política del ayuntamiento que no cree en la Plantilla y limita sus funciones
- Existencia de una Jefatura ajena a los agentes. Parece que ésta trabaja para la gente de la calle y por sus Políticos, sin parecer el saber lo que piensan los agentes
- Connivencia a la hora de realizar oposiciones de la escala de mandos, la cual no es elegida por sus capacidades, sino por sus afinidades políticas, o con el Jefe policial. Esto genera gran malestar en la Plantilla
- Incapacidad del Jefe para motivar e implicar a la plantilla en las tareas diarias
- Acomodación de la Plantilla.

Pregunta 5 - Después de su experiencia profesional, ¿cambiaría de Cuerpo policial si pudiera?

Respuestas	Valores
5a) Si, a una policía local más numerosa y competitiva	44 (18,4%)
5b) Sí, a otro Cuerpo, autonómico o estatal	35 (14,6%)
5c) Si, a una policía local más reducida y familiar	4 (1,7%)
5d) No	142 (59,4%)
5) Otras / Aclaración	14 (5,9%)

Tabla 5.50

Comentario de los resultados

Para adentrarse en la apreciación de los sondeados sobre las posibilidades de poder cambiar de Cuerpo policial, se ha inquirido en cuatro posibilidades. La primera englobaría la posibilidad del cambio con la suma de las respuestas a), b) y c), y una última posibilidad, la negación a esta posibilidad, reflejada en la respuesta d).

La suma de los que sí se irían (sumando las tres primeras respuestas), únicamente llega al 34,7% del total. Esto deja ver que no se acerca al casi 60% de los que sí se quedarían en la misma zona competencial actual, marcados en la respuesta d).

De los que sí cambiarían (el 18,4%) lo harían a un Cuerpo mayor y más competitivo que en el que trabajaban en el momento de la encuesta, y el 1,7% cambiaría a un Cuerpo más reducido y familiar. Así, únicamente el 16,3% cambiarían a un Cuerpo diferente (autonómico o estatal).

De esta forma, los que seguirían trabajando en el ámbito local ascenderían a un 79,5% del total, una cifra considerable e importante para este estudio.

Observando las cifras totales de los agentes que trabajan en la provincia de Tarragona, se puede ver que el 18,4% aceptarían o elegirían cambiar a un Cuerpo policial más grande y competitivo⁷²⁵. Es representativo este dato, si se observa que los miembros de las plantillas de los denominados Cuerpos pequeños aglutinan el 17,2% del total de los agentes de la plantilla.

Toda esta información refleja la clara intención de los agentes y mandos de las diferentes policías locales en mantenerse dentro de unos u otros de estos Cuerpos municipales, y que por razones de mayor operatividad, muchos de ellos querrían estar en Cuerpos mayores, pero matizando que sin salir del ámbito local.

Las aclaraciones aportadas por los encuestados reflejan **tres realidades diferentes**:

a) En primer lugar se encontrarían las que no cambiarían de Cuerpo policial, aunque les gustaría que se invirtiese más presupuesto en el Cuerpo donde actualmente trabajan para poder mejorar la formación (concepto imprescindible) y en los recursos, muy escasos en policías pequeñas.

⁷²⁵ El número total de agentes es de 1261, y el número total de éstos en las policías locales *pequeñas* es de 217 agentes.

Apoyando este argumento, pero aportando la información personal de un encuestado, respecto de su trayectoria profesional, manifestó haber trabajado anteriormente en otra policía local más pequeña y en el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, y habiendo valorado esas dos experiencias, no cambiaría su actual puesto de trabajo.

Aclaró que el Cuerpo de policía local más pequeño no tenía los suficientes recursos personales para afrontar los turnos de trabajo con garantías, siendo esto, según sus palabras: “la tónica general en la mayoría de policías pequeñas”.

Así mismo aclaró que la negación de volver nuevamente al Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, es porque si un agente aspira a especializarse en alguna Unidad o Grupo concreto, o si bien desea subir de categoría, se pierde calidad de vida al tener que soportar innecesariamente (en la mayoría de los casos) múltiples traslados hasta la asignación definitiva del destino, con el consecuente gasto económico, el evidente desgaste familiar y la separación puntual del lugar de residencia habitual.

Añadió finalmente, que el trabajo del patrullero en una policía local es muy familiar y en el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* está muy marcado por directrices, protocolos estrictos, y el no poder hacer depende qué tareas por estar reservadas a otras unidades, como por ejemplo los atestados por circulación, cosa que en una policía local normalmente puede hacer cualquier función por ser competente y no tener esas limitaciones de Reglamento interno (a no ser que sea una policía local muy grande con unidades diferenciadas y separadas del resto del servicio ordinario).

b) En segundo lugar estarían los que en principio no cambiarían de destino, sino que únicamente lo harían si tuviesen la necesidad por motivos personales o familiares.

c) En tercer lugar, está el grupo, que son los partidarios del cambio y que alegan más motivos, por diversas causas.

Entre éstos se encuentra los que piensa que los cambios de Cuerpo policial sirven para que el agente no sufra o para deshacerse del síndrome del *burnout*, así como también es posible que quiera cambiar, para aprender sistemas de trabajo diferentes de una policía más numerosa, presentando una policía estatal o autonómica presentan más posibilidades de promoción y/o especialización.

Por el mismo motivo al que los agentes dan respecto del síndrome del *burnout*, se manifestó ser partidario al cambio, para mejorar la calidad de vida o de profesionalización, sino por la falta de motivación en su trabajo.

En otras ocasiones les interesaría el cambio buscando una mayor calidad de vida en una policía local que, aunque existan problemas, éstos sean menores o como mínimo existan formas de solucionarlos, cosa que en sus policías locales parece que son permanentes en el tiempo.

Como crítica aportada a este estudio por los entrevistados, se encuentra un comentario a esta pregunta que pone de manifiesto las trabas burocráticas existentes en la administración catalana para poder realizar oposiciones de movilidad horizontal entre agentes de un Cuerpo de policía local, con los del Cuerpo policial autonómico.

Concretamente habla de la aun inexistente posibilidad de poder cambiar un agente de policía local con un agente de *Mossos d'Esquadra*, o viceversa.

Actualmente las policías locales pueden organizar oposiciones de movilidad horizontal, acreditando los requisitos de: ser miembro de una policía local, más los méritos vinculantes al puesto de trabajo, y aprobando las pruebas psicotécnicas, con la posibilidad añadida de tener que pasar una entrevista personal.

En cambio, el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* no realiza actualmente ningún tipo de oposición de movilidad horizontal para miembros de otros Cuerpos policiales (y especialmente para policías locales que quieren ser agentes autonómicos)⁷²⁶, para el caso que un policía local quiera ser *Mossos d'Esquadra* deberá pasar (al igual que los que no son previamente agentes de policía), las mismas pruebas en la fase de oposición que una persona que quiere acceder al Cuerpo policial por primera vez.

Estas oposiciones, que no discriminan entre opositores que no son previamente agentes de policía, con los que ya son funcionarios de carrera, produce el efecto de que muchos agentes opten por no tener que luchar contra miles de opositores, ya que además, en estas oposiciones no meritan los múltiples conceptos que podrían aportar por ser agentes policiales (con la consecuente ventaja que supondría en la oposición), tal y como los años de servicio, los cursos vinculados a la formación o los agradecimientos, medallas o condecoraciones.

Esta explicación sirve para entender que algunos agentes no se plantean el cambio al Cuerpo policial catalán por existir muchos obstáculos para los que previamente son policías, y que además, habiendo realizado la formación en la ISPC junto a los agentes del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, están igual de preparados que ellos para realizar las mismas funciones.

⁷²⁶ Como excepción, en el año 2000 se realizaron oposiciones cerradas para agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que por dejar de tener competencias en esta materia en Cataluña, abandonaron el territorio. Para evitar el traslado a otras comunidades autónomas, se les dio la opción de poder opositar al Cuerpo autonómico de policía.

Pregunta 6 - Es suficiente la formación del ISPC para las policías locales:

Respuestas	Valores
6a) Si, normalmente en todas las ofertas formativas (de especialización y de promoción)	82 (34,3%)
6b) Solamente en las de promoción (incluyendo la básica)	31 (13%)
6c) Solamente en las de especialización	14 (5,9%)
6d) En ninguna de ellas, está orientado únicamente para formar a los <i>Mossos d'Esquadra</i>	96 (40,2%)
6) Otras / Aclaración	16 (6,7%)

Tabla 5.51

Comentario de los resultados

Las dos siguientes preguntas se van a adentrar en la formación. Primeramente en la aportada por el *Institut de Seguretat Pública de Catalunya* y posteriormente por la facilitada por las propias policías locales, ya sea en propia sede o por otros organismos.

En este primer caso únicamente se ha preguntado, no por la calidad de la formación del ente catalán, sino por la suficiencia o insuficiencia de ésta a las policías locales. El motivo se debe a que se ha intentado averiguar la sensación de los encuestados para compararla con la aportación de este doctorando cuando en una anterior parte del estudio afirmó que el ISPC favorecía a los *Mossos d'Esquadra* en estas materias, sobretodo en la formación de especialización.

Se pueden observar con los datos expuestos dos grandes resultados. Los obtenidos por los que piensan que normalmente la formación en este Instituto es suficiente (tanto en la especialización como en la formación, y los recogidos por los que piensan que esta preparación docente tiene carencias.

El total de las primeras asciende al 34,3%, mientras que la suma de las preguntas b), c) y d) suman el 59,1% del total. Todo y así, los que piensan que la formación de especialización es incorrecta, solo suman el 5,9% de todos ellos. Si a esta cifra se le suman los que piensan que la formación de especialización es igual de insuficiente que la del resto de cursos, la cifra subiría al 46,1%, siendo esta quizá más coherente con la reflexión planteada anteriormente en el estudio.

Las aclaraciones que se han aportado han ido encaminadas a ratificar en hasta el 80% de ellas, que en general los cursos del ISPC están orientados a los agentes autonómicos, puesto que intentan tocar materias que normalmente son funciones concretas o especializadas de estos agentes, y que solo los cursos más básicos están orientados a las policías locales.

Otra de las cosas que se apuntaron es que no es asumible formarse en según qué cursos, y aunque sea muy buena ésta (cualitativamente hablando), si no puedes acceder, no sirve para nada.

Como decía uno de los participantes en este estudio: “en once años que lleva de policía, y desde que realizó el curso básico, no ha podido ser inscrito a ningún curso por tener su ayuntamiento que racionalizar estos entre los miembros de su policía local, debido a su alto coste”.

Pregunta 7 - ¿Cómo crees que es la formación policial recibida en tu policía local?

Respuestas	Valores
7a) Hay formación básica, pero falta formación para especializarse	98 (40,7%)
7b) No hay / no hay casi formación organizada por nuestro Cuerpo	60 (24,9%)
7c) Hay formación, pero es mejor la proporcionada por otros Cuerpos policiales	11 (4,6%)
7d) Hay bastante formación anual	60 (24,9%)
7) Otras / Aclaración	12 (5%)

Tabla 5.52

Comentario de los resultados

Continuando con la opinión general de la formación, pero en este caso la realizada por las corporaciones locales a sus miembros de policía, la respuesta mayoritaria, aunque no en un porcentaje excesivamente alto, es la que mantiene que la carencia existente es con relación a la especializada, con un 40% del total.

En segundo lugar, empatados en número, y discrepando de forma antagónica, se encuentran (con casi el 25% cada uno) los que dicen por un lado que no hay, o casi no se organiza formación en su Cuerpo de policía local.

Por otro lado están los que afirman que hay bastante formación anual organizada por su ente policial. Este fenómeno de opiniones contradictorias se debe a que en las policías pequeñas o incluso medianas no se forma tanto a sus agentes, y que por el contrario en el resto de Cuerpos locales de seguridad, ya sea por tener unidades especializadas o por tener necesidades específicas de trabajo que requieren actualización y ampliación de conocimientos, es más habitual realizar planes de formación anual.

Un pequeño número en cambio, valora que la formación proporcionada por otros Cuerpos es mejor que la organizada o realizada por su ayuntamiento.

Como críticas constructivas a la formación que imparte u organiza el Cuerpo de policía local de los encuestados, existen diversos comentarios y/o aclaraciones que inciden por ejemplo, en que aunque exista un programa de formación continua, falta implicación por parte de algunos mandos para que se realice a todo el personal que lo necesita, realizándola solo algunos privilegiados, normalmente conocidos o amistades de estos mandos policiales.

También manifiestan otros, que la única formación que se realiza desde hace mucho tiempo es la formación mínima obligatoria, donde se imparten como mucho las dos prácticas anuales de tiro obligatorias, y a los sumo dos días de teoría el año de alguna materia de seguridad ciudadana (dispositivos estáticos de control, técnicas de arresto, etc), considerándose realmente insuficiente para los conocimientos que se deben renovar en este tipo de profesión.

El resto de formación que desea el agente la ha de buscar y costear de muto propio, invirtiendo también su tiempo personal en esta causa que debería de correr a cargo íntegro por parte de su administración.

Otra causa aducida como crítica a la formación existente es la carencia de la misma por falta de recursos económicos, así como a la falta de calidad en la misma, su falta de estructuración para que sea lo suficientemente novedosa, que toque los temas que diariamente se trabajan en la calle, y que sea lo más estructurada posible por niveles para que se pueda profundizar los máximo posible en los temas a forma.

De índole negativa también hay comentarios que no necesariamente son inherentes a la falta de intenciones de la Jefatura policial para formar a sus agentes. Se encontrarían por ejemplo, la falta de personal en las Plantillas, que hace complicado prescindir de un cierto número de agentes durante una o varias semanas, por quedar de esta forma los turnos faltos de efectivos.

También y de forma reiterada a las otras respuestas, el parecer de algunos encuestados de que existe poca oferta formativa en el ISPC a la que puedan acceder las policías locales, así como que no existe renovación e innovación de los cursos policiales, siendo siempre los mismos.

Pregunta 8 - Respecto a las otras policías locales que conoce:

Respuestas	Valores
8a) Ésta está situada entre las mejores, o no tiene nada a envidiar a otras respecto a sus competencias o efectividad	139 (58,2%)
8b) Ésta desarrolla menos competencias, pero es igual de efectiva	17 (7,1%)
8c) Ésta no es efectiva ni ejerce muchas competencias, está mal situada	3 (1,3%)
8d) Esta está en un término intermedio	69 (28,9%)
8) Otras / Aclaración	11 (4,6%)

Tabla 5.53

Comentario de los resultados

Ya sea por los contactos mantenidos en los cursos del Instituto de Seguridad Pública, los foros policiales, los sindicatos, o ya sea por amistades de diferentes Cuerpos de policía local, prácticamente todos los agentes tienen parecer a expresar sobre esta pregunta.

Ampliamente contestada la pregunta a) con casi un 60% del total, se encuentra la opinión de los que piensan que su policía local está situada entre las mejores, o no tiene nada a envidiar a otras respecto a sus competencias o efectividad a la hora de ejercer sus competencias.

Si a esto se le suma el casi 30% de los que piensan que su policía local está en un término medio respecto del resto de policías locales, se obtiene un 87,1% que piensan que su puesto laboral es satisfactorio o bastante satisfactorio respecto del resto de Cuerpos de seguridad locales. Si además se le agregan a éste cómputo, los que afirman que su policía, aun teniendo menos competencias, es igual de efectiva que el resto de policías locales (sobre todo a los resultados efectivos de sus servicios), se obtendría un 94,2% de los votos, siendo una cifra muy alta en satisfacción.

Esto es un dato alto y significativo si lo añadimos a los resultados que en la pregunta cinco de este apartado también afirmaban que mayoritariamente no cambiarían su policía local por otro Cuerpo policial.

En general se puede deducir, y prácticamente afirmar, que la satisfacción personal por el lugar de trabajo es lo suficientemente alta como para catalogar internamente a las policías locales como óptimas, independientemente de los problemas que puedan tener dentro de las Plantillas policiales.

Detallando los motivos por los cuales han querido referenciar específicamente los que piensan porqué creen que su Cuerpo policial es mejor otros de ámbito local, se encuentran razones importantes, como que el ambiente humano a la hora de prestar los servicios es excepcional, que sus resultados y efectividad respecto a otras Plantillas es mejor, o que utilizan o trabajan en unidades pioneras como: las oficinas de Atención a la víctima o en la mediación policial, claramente alabadas por Cuerpos que no pueden disponer de estas especialidades.

Por el contrario, de los que manifestaron que su policía local no es efectiva ni ejerce muchas competencias (el 1,3% del total), o dicho de otra forma, los que creyeron que en

general está mal situada entre el resto de las policías locales que conoce, todas ellas sostuvieron esta respuesta con aclaraciones clarificadoras del porqué de su postura. Principalmente se mantiene que no se da la importancia a la formación que debería de tener, pero que cuando se tienen medios y/o recursos, éstos se aprovechan o disponen en otros menesteres de menor importancia (según los manifestantes).

Según las palabras de otro de ellos, la policía local se auto valora muy positivamente cuando realmente es un Cuerpo “del montón”, que sin ser ni mejores ni peores que otros Cuerpos, solo diferentes, quiere aparentar mucho pero sin preparar eficazmente a las Plantillas.

Esta última postura es apoyada por otro comentario que afirma que desde su Jefatura se vende una imagen de “superpolicía”, pero la realidad no es así, se trabaja de manera *amateur* al dar mucha importancia a lo que dicen, necesitan, o quieren los ciudadanos (los objetivos ciudadanos) sin priorizar las necesidades de seguridad reales (los objetivos policiales), sin coincidir siempre estos dos objetivos.

En general esto hace que se inculque la idea interna de actuar como un Cuerpo de “fachada”, es decir, que se consigue tener una buena consideración externa, pero que en verdad no se realicen las faenas o servicios de forma autónoma, para satisfacer la mirada o consideración del ciudadano y del Político.

De esta forma, los representantes políticos y los Jefes policiales no suelen considerar muy importante la formación por no existir unas necesidades profesionales que satisfacer, sino que aparentar.

Pregunta 9 - En caso de cambiarse la normativa policial en Cataluña, ¿cómo cree que se hará?

Respuestas	Valores
9a) El Gobierno de la <i>Generalitat</i> lo hará de forma unilateral	90 (38,1%)
9b) El Gobierno de la <i>Generalitat</i> escuchará a los sindicatos, pero decidirá unilateralmente	64 (27,1%)
9c) El Gobierno de la <i>Generalitat</i> escuchará a los sindicatos, y decidirán bilateralmente	20 (8,5%)
9d) Vendrá determinado por un cambio de la normativa estatal	52 (22%)
9) Otras / Aclaración	10 (4,2%)

Tabla 5.54

Comentario de los resultados

Debido a la controversia existente en el campo normativo policial catalán, desde donde el año 2003 está aún pendiente de aprobarse la futura Ley de policía de Cataluña, y desde donde a lo largo de esta larga década se han filtrado entre el colectivo de policías locales de esta Comunidad Autónoma varios borradores de los proyectos que se han ido realizando por los diferentes Gobiernos regionales que trataban este tema, se ha creído oportuno preguntar sobre esta polémica en cuestión.

El motivo es saber si finalmente la normativa catalana agrupará el consenso de los diferentes actores policiales o si finalmente se aprobará ante la oposición de los diferentes miembros de las Jefaturas, y de muchos colectivos sindicales o profesionales, que como se verá seguidamente no coinciden en los mismos puntos de vista de esta futura ley.

En general se puede apreciar que las respuestas han estado bastante repartidas entre las diferentes opciones, aunque la más elegida (el 38,1%) es la que dice que el Gobierno de la *Generalitat* cambiará esta normativa de forma unilateral.

Once puntos porcentuales por debajo, le sigue la respuesta que dice, que aun escuchando el Gobierno de la *Generalitat* a los sindicatos, decidirá igualmente de forma unilateral. O sea, que la única diferencia entre estas respuestas es la escucha activa por parte del Gobierno catalán, pero con un resultado idéntico, la decisión unilateral del texto final de esta u otra normativa policial autonómica, sumando de esta forma hasta el 65,2% del total de los encuestados, que piensan que la *Generalitat* no contará con el asesoramiento externo para decidir sobre su redacción y aprobación.

En cambio, los que creen que la *Generalitat*, además de escuchar a los sindicatos o a las partes, harían un texto de forma unilateral, solo son un 8,5%.

Por último, un (el 22%) los encuestados piensan que antes incluso que la aprobación de nuevos textos básicos policiales por parte del Gobierno catalán, se adelantará el legislador estatal, o incluso que este último impondrá una nueva normativa que hará de base para las autonómicas. En este sentido debería ser una norma que derogase, substituyese o modificase a la actual LOFCS, ya que la que marca las competencias y regula a las policías locales de todo el Estado.

Como aclaraciones, algunos piensan que la *Generalitat* escuchará, además de a los sindicatos, también al colectivo de Jefes y otras organismos representativos.

De los que piensan que harán el cambio legislativo de forma unilateral, uno opina que después de aprobar la norma, presentarán su decisión ante la opinión pública como un acuerdo, aunque no lo sea.

Por último, de los que piensan que la *Generalitat* no escuchará a las partes interesadas en el cambio normativo, o como mínimo, a los actores afectados e implicados en dicha/s norma/s, creen que será porque el Gobierno autonómico está en contra de la continuidad de la policía local, para materializar una fusión que consiga que todos los agentes de policía catalanes sean y actúen como una única policía autonómica, o como una sola policía, pero dividida en sectores por cada especialidad.

Pregunta 10 - La coordinación con los diferentes efectivos de los *Mossos d'Esquadra*, ¿es correcta a la hora de prestar los servicios con ellos?

Respuestas	Valores
10a) Sí, no tengo quejas al respecto	101 (42,8%)
10b) No, por problemas de distribución de servicios al 112	71 (30,1%)
10c) No, por problemas en nuestra gestión	5 (2,1%)
10d) No, por problemas en la gestión de los <i>Mossos d'Esquadra</i>	50 (21,2%)
10) Otras / Aclaración	9 (3,8%)

Tabla 5.55

Comentario de los resultados

Debido a la necesidad imperiosa de tener que ejercer las competencias de forma conjunta, los agentes autonómicos con los agentes locales en los diferentes operativos, servicios y tareas encomendadas a ambos Cuerpos policiales dentro de Cataluña, y debido por correlación a la necesidad de que exista una correcta coordinación para afrontar las situaciones objeto de sus competencias, se busca averiguar la sensación que tienen los encuestados respecto de dicha coordinación, y en caso de ser incorrecta, saber porqué.

Indudablemente, todo agente tendrá una percepción diferente según el puesto de trabajo que desempeñe. No es lo mismo la de un agente que recepciona las llamadas y avisos, y coordinarlas con los del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, o incluso emitir o recibir los avisos del teléfono de emergencias 112, que la percepción que tendrá un agente que acude al servicio y trabaja a pie de calle conjuntamente con los miembros del otro Cuerpo policial.

Por ello se encuentran las respuestas muy repartidas, pero en caso de ser incorrecta la coordinación, se ha de intentar averiguar a causa de qué.

Esta pregunta también ha de ser comparada con la percepción o información que manifestaron tener los Políticos respecto la coordinación entre la *Generalitat* y los ayuntamientos en los temas policiales, tal y como se recogió en la pregunta número siete de las entrevistas que se les realizó⁷²⁷.

Muy cerca de la mitad de los encuestados (el 42,8%) supieron o creyeron no ser incorrecta la coordinación con los diferentes efectivos de los *Mossos d'Esquadra*. En cambio el 53,4% del resto sí creyeron existir ese tipo de problemas.

Continuando con estos datos, se puede ver que si se separa la responsabilidad entre administraciones, sólo el 2,1% piensa que la descoordinación es culpa de su policía local, por el contrario del otro 51,3%, que piensan que de una u otra forma esta

⁷²⁷ ¿Es correcta y/o eficiente la política de coordinación entre su Ayuntamiento y la *Policia de la Generalitat*? Describa los problemas actuales, si existen.

Si, correcta y/o eficiente	Sí, pero mejorable	Incorrecta y/o inefectiva
19 (68%)	9 (32%)	1 ⁷²⁷
Alcaldes - 5 Ediles - 14	Alcaldes - 4 Ediles - 5	Alcaldes - 1 ²⁰

Tabla 5.18

discordancia es culpa de la *Generalitat*, ya sea por el mal funcionamiento del teléfono de emergencias (el 30,1%), o incluso por incompetencia del Cuerpo policial autonómico (el 21,2%).

Si se comparan estos resultados con los ofrecidos por los Políticos, se puede observar que la sensación o información que disponen ellos sobre la coordinación con la *Policia de la Generalitat* era mayor que las de los miembros de las diferentes Plantillas (del 68%), y baja y muy baja en lo relativo a la necesidad de mejora, y a la incorrección o ineffectividad de esta coordinación, respectivamente.

El motivo de que la sensación de los Políticos sea comparativamente mejor que la de los agentes y mandos de sus Plantillas, es que los alcaldes o regidores responsables de la seguridad ciudadana en los municipios con policía local suelen tener poco contacto directo con los agentes o mandos de la policía autonómica (o con los Cuerpos estatales si los hay), ya que únicamente suelen reunirse en las Juntas Locales de Seguridad, y en la mayoría de los casos la información de posibles problemáticas le suele llegar directamente de los Jefes policiales.

La última tanda de comentarios a analizar refleja dos realidades patentes en esta problemática. Una de ellas ya se recogió como posibilidad en la respuesta b) al incluir como posible causa para la descoordinación, la incorrecta distribución de servicios del servicio 112 catalán.

Aquí vuelve a surgir el comentario de que las policías locales han detectado una bajada de los requerimientos vinculados a la seguridad ciudadana, ya que estos suelen ser comunicados a los *Mossos d'Esquadra* (aunque la policía local también sea competente), notificándolo solo al Cuerpo municipal cuando los agentes autonómicos no pueden hacerse cargo por falta de efectivos, o cuando éstos solicitan soporte por haberse desbordado la situación inicial.

También existen casos, según estos comentarios, en los que se afirma que el servicio 112 envía a los dos Cuerpos policiales en según qué supuestos, cuando por eficiencia únicamente sería necesaria enviar las dotaciones de un único Cuerpo.

La otra problemática reflejada en los comentarios manuscritos son los que engloban una posibilidad no reflejada en las respuestas tipo test, siendo la posibilidad de que la falta de coordinación es por causa de ambas partes.

En este caso se han encontrado situaciones que reflejan que la coordinación es totalmente nula e inexistente, sin comunicación, y de esta manera sin posibilidad de solucionar las problemáticas surgidas ante la ciudadanía.

Según algunos entrevistados, “cada Cuerpo policial va por su cuenta”. Según palabras de uno de estos, “cada uno hace la guerra por su cuenta”, desconociendo quién es el responsable, ya que solo se ve el resultado de esta problemática, donde parece no haber intención en estos municipios para poner freno a esta cuestión.

En general los agentes y mandos que han decidido plasmar sus palabras creen que los problemas de coordinación se pueden deber a los problemas internos y organizativos de

ambos Cuerpos por problemas de gestión conjunta, por el recelo de la información disponible, y/o por la desconfianza mutua.

No obstante, muchas veces el problema viene dado por las prioridades de cada Cuerpo en la planificación de los servicios al no ser las mismas. Así, si se ha de asistir a un servicio, se ha optado en muchas ocasiones por no coordinarse, para intentar poder llevarse el primero que llega el mérito de la resolución del mismo.

De todas formas, también ha existido un grato comentario a destacar, que observaba que aun existiendo problemas de esta índole (los cuales suelen originarse en las altas esferas), gracias al buen hacer de algunos agentes y mandos, y gracias a la predisposición de éstos para solucionar los servicios conjuntos, hacen posible que en la calle se trabaje bien y lo más coordinadamente posible entre las policías locales y los *Mossos d'Esquadra*.

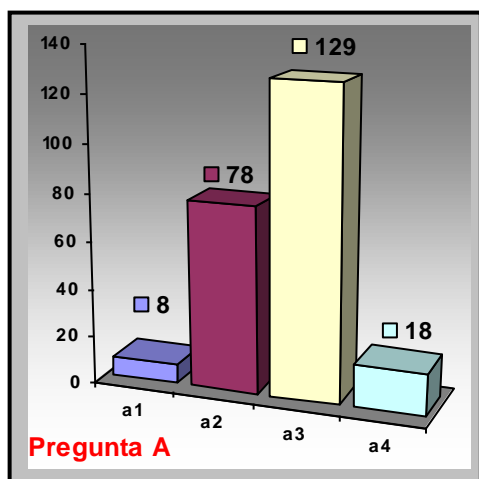
5.4- Las preguntas graduales

Las siguientes veinte preguntas únicamente se han planteado al colectivo de agentes y mandos de las diferentes Plantillas de las treinta policías locales de la provincia de Tarragona que previamente complementaron el cuestionario tipo test de las quince respuestas analizadas anteriormente.

Estas respuestas graduales requerían la plasmación de respuestas numéricas (de 1 a 4) para calificar cuantitativamente⁷²⁸ la satisfacción o no de los campos interpelados en esta parte del estudio. En general y de forma global, se ha preguntado sobre los campos de: la organización, el funcionamiento y la calidad de estas policías locales.

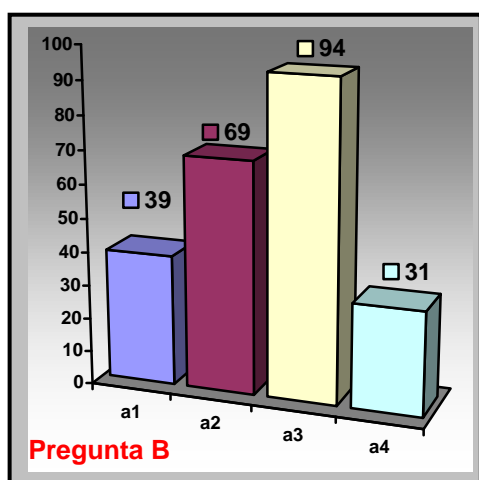
En los gráficos y tablas posteriormente expuestas se pueden observar de forma detallada el número de personas que han contestado su parecer respecto del grado de satisfacción que tienen sobre aspectos varios de su lugar de trabajo. Desde la organización establecida en su policía local, hasta la calidad de sus áreas o servicios, pasando por su funcionamiento.

Preguntas



Pregunta A		
Suficientes o insuficientes las competencias ejercidas por la Plantilla		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	8	3,4 %
2) Mejorable-insuficiente	78	33,5 %
3) Bien-correcto	129	55,4 %
4) Muy bien	18	7,7 %

Gráfico 5.9



Pregunta B		
Aprecio y relación que tiene el Concejal por el Cuerpo policial		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	39	16,7 %
2) Mejorable-insuficiente	69	29,6 %
3) Bien-correcto	94	40,3 %
4) Muy bien	31	13,3 %

Gráfico 5.10

⁷²⁸ Desde poco-muy mal (1), pasando por mejorable-insuficiente (2), bien-correcto (3), hasta muy bien (4).

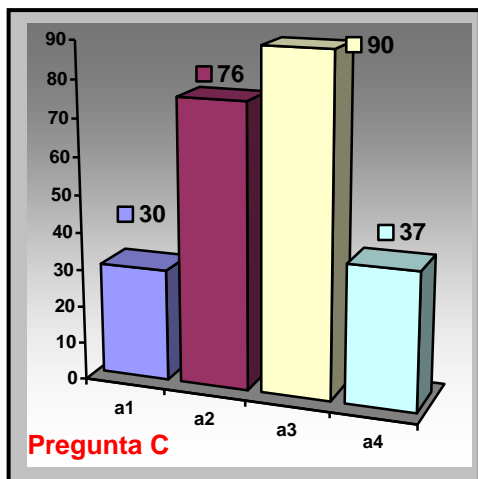


Gráfico 5.11

Pregunta C		
Relación de la Plantilla con su Jefe de policía		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	30	12,9 %
2) Mejorable-insuficiente	76	32,6 %
3) Bien-correcto	90	38,6 %
4) Muy bien	37	15,9 %

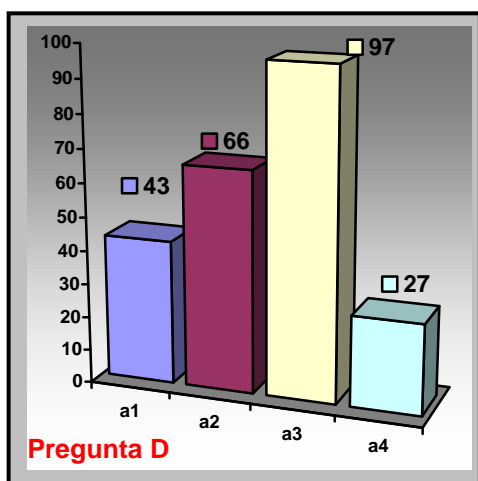


Gráfico 5.12

Pregunta D		
Aprecio que tiene el Alcalde de su Cuerpo policial		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	43	18,5 %
2) Mejorable-insuficiente	66	28,3 %
3) Bien-correcto	97	41,6 %
4) Muy bien	27	11,6 %

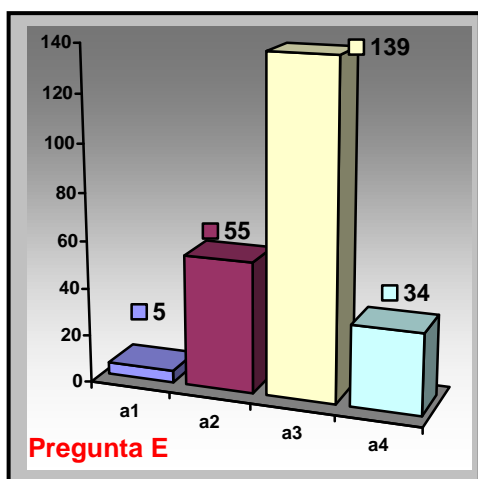


Gráfico 5.13

Pregunta E		
Profesionalidad en general, de los miembros de la Plantilla		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	5	2,1 %
2) Mejorable-insuficiente	55	23,6 %
3) Bien-correcto	139	59,7 %
4) Muy bien	34	14,6 %

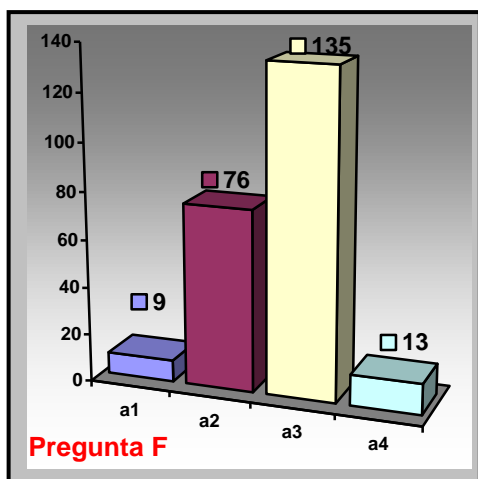


Gráfico 5.14

Pregunta F		
Valoración que tiene en general la ciudadanía por su Cuerpo policial		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	9	3,9 %
2) Mejorable-insuficiente	76	32,6 %
3) Bien-correcto	135	57,9 %
4) Muy bien	13	5,6 %

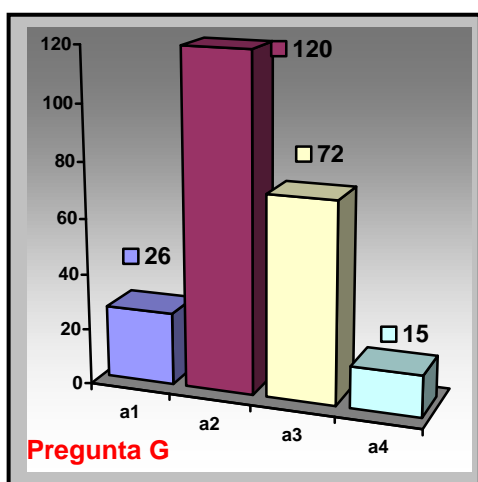


Gráfico 5.15

Pregunta G		
Motivación general de la Plantilla		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	26	11,2 %
2) Mejorable-insuficiente	120	51,5 %
3) Bien-correcto	72	30,9 %
4) Muy bien	15	6,4 %

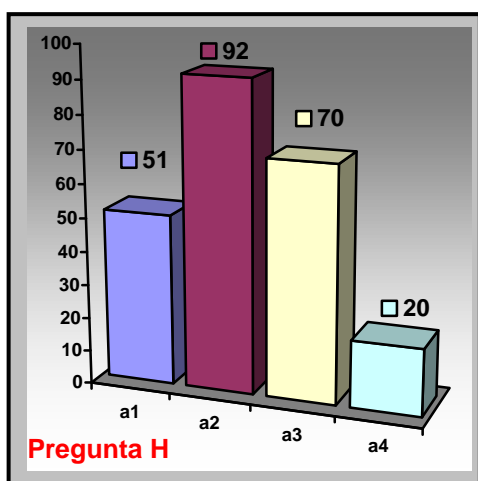
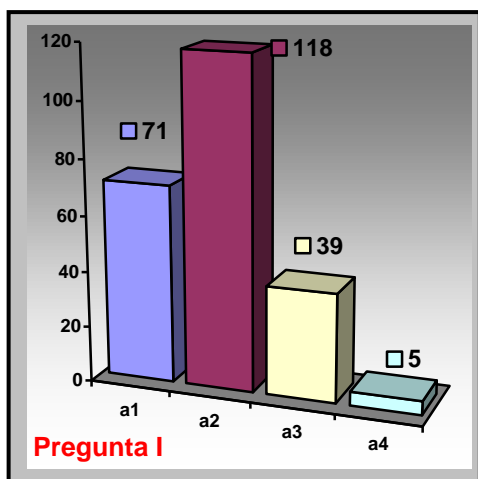


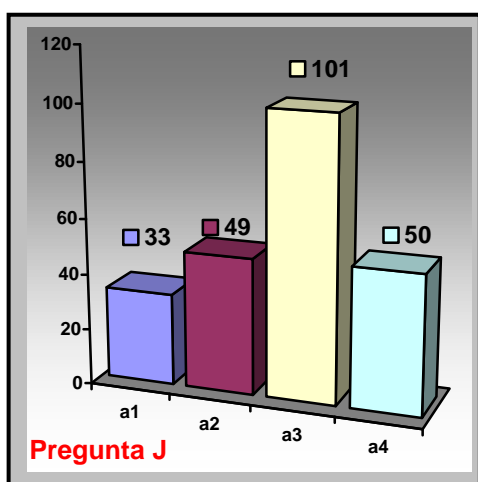
Gráfico 5.16

Pregunta H		
Número suficiente / insuficiente de recursos materiales		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	51	21,9 %
2) Mejorable-insuficiente	92	39,5 %
3) Bien-correcto	70	30 %
4) Muy bien	20	8,6 %



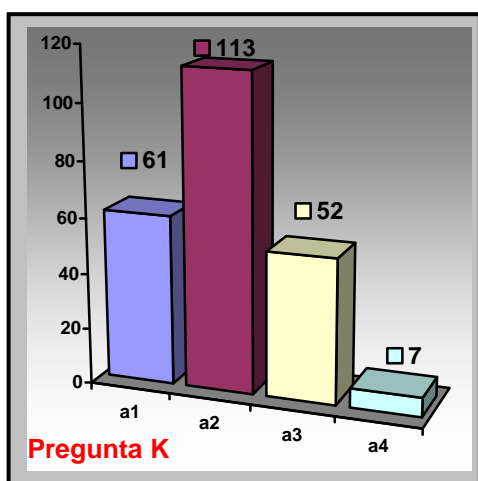
Preguntar I		
Número suficiente / insuficiente de agentes en la calle		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	71	30,5 %
2) Mejorable-insuficiente	118	50,6 %
3) Bien-correcto	39	16,7 %
4) Muy bien	5	2,1 %

Gráfico 5.17



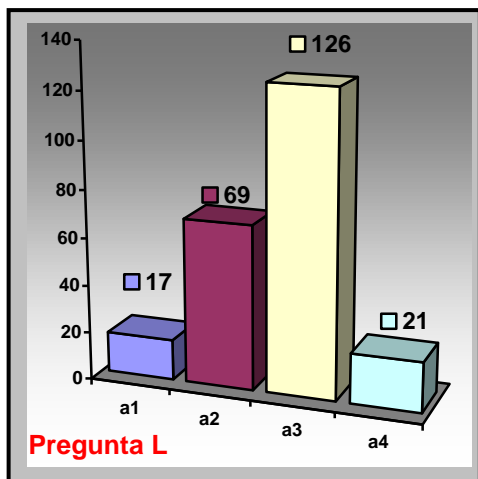
Preguntar J		
Número suficiente / insuficiente de agentes en las oficinas		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	33	14,2 %
2) Mejorable-insuficiente	49	21 %
3) Bien-correcto	101	43,3 %
4) Muy bien	50	21,5 %

Gráfico 5.18



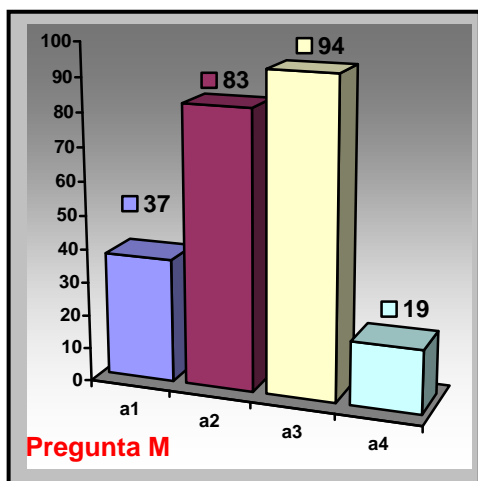
Preguntar K		
Número suficiente / insuficiente de agentes totales en la Plantilla		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	61	26,2 %
2) Mejorable-insuficiente	113	48,5 %
3) Bien-correcto	52	22,3 %
4) Muy bien	7	3 %

Gráfico 5.19



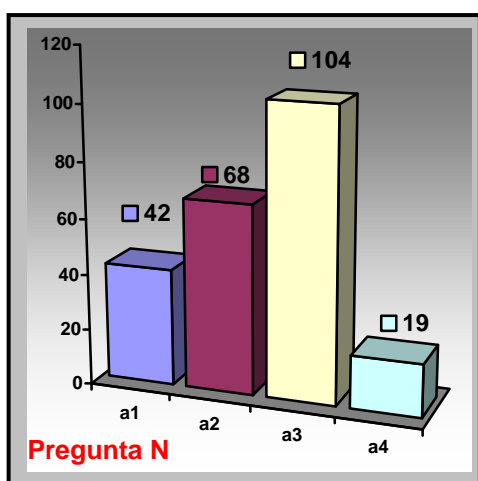
Pregunta L		
Relaciones con los agentes de seguridad ciudadana de los Mossos d'Esquadra		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	17	7,3 %
2) Mejorable-insuficiente	69	29,6 %
3) Bien-correcto	126	54,1 %
4) Muy bien	21	9 %

Gráfico 5.20



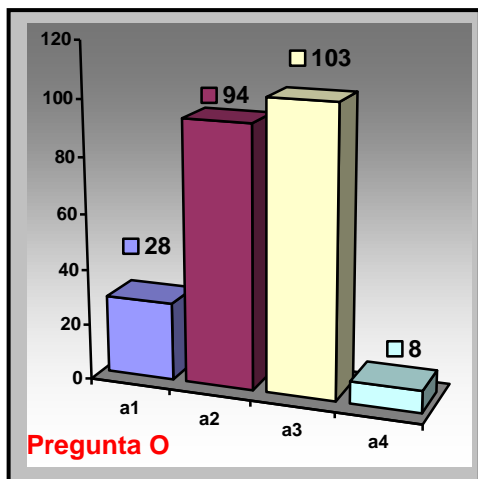
Pregunta M		
Relaciones con miembros de unidades especializadas del Cuerpo de Mossos d'Esquadra		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	37	15,9 %
2) Mejorable-insuficiente	83	35,6 %
3) Bien-correcto	94	40,3 %
4) Muy bien	19	8,2 %

Gráfico 5.21



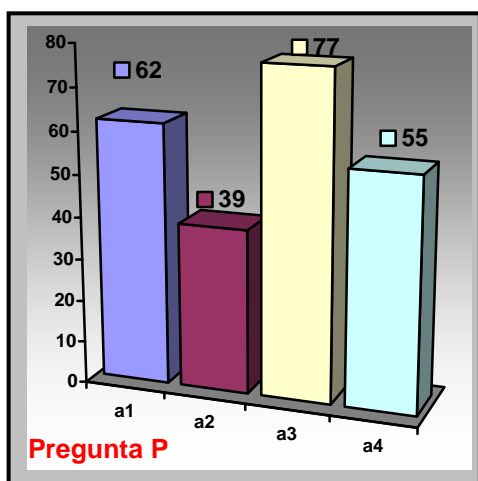
Pregunta N		
Relaciones con mandos del Cuerpo de Mossos d'Esquadra		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	42	18 %
2) Mejorable-insuficiente	68	29,2 %
3) Bien-correcto	104	44,6 %
4) Muy bien	19	8,2 %

Gráfico 5.22



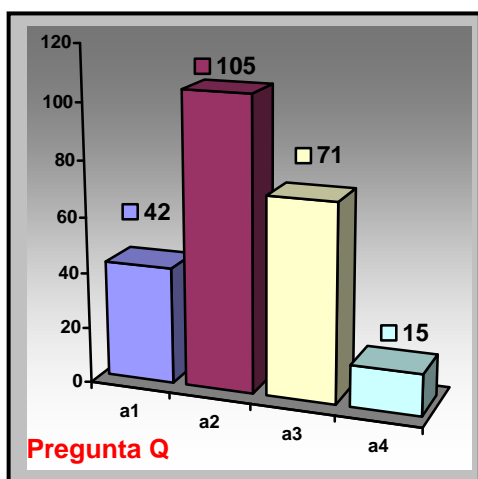
Pregunt a O		
Número suficientes / insuficiente de Protocolos Normalizados de Trabajo		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	28	12 %
2) Mejorable-insuficiente	94	40,3 %
3) Bien-correcto	103	44,2 %
4) Muy bien	8	3,4 %

Gráfico 5.23



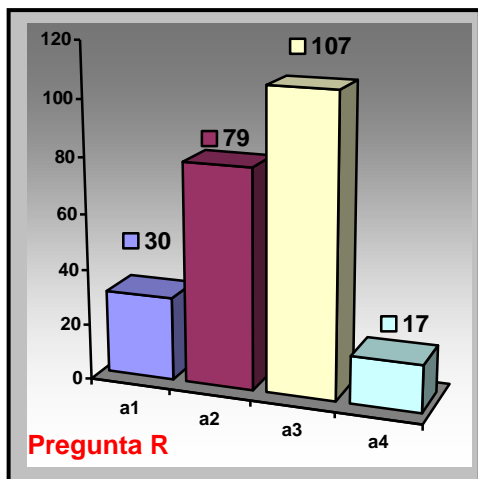
Pregunt a P		
Calidad de las instalaciones policiales		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	62	26,6 %
2) Mejorable-insuficiente	39	16,7 %
3) Bien-correcto	77	33 %
4) Muy bien	55	23,6 %

Gráfico 5.24



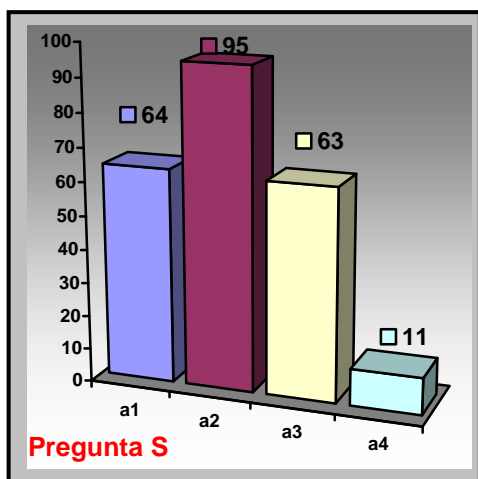
Pregunt a Q		
Número suficiente / insuficiente de formación policial, por parte de la Jefatura		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	42	18 %
2) Mejorable-insuficiente	105	45,1 %
3) Bien-correcto	71	30,5 %
4) Muy bien	15	6,4 %

Gráfico 5.25



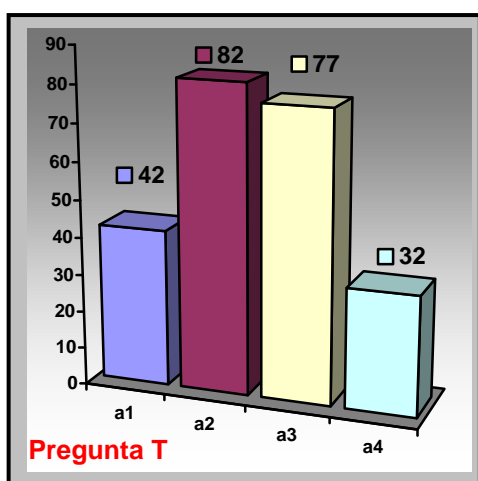
Pregunta R		
Calidad de la formación policial recibida		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	30	12,9 %
2) Mejorable-insuficiente	79	33,9 %
3) Bien-correcto	107	45,9 %
4) Muy bien	17	7,3 %

Gráfico 5.26



Pregunta S		
Trabajo conjunto de los sindicatos que os representan		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	64	27,5 %
2) Mejorable-insuficiente	95	40,8 %
3) Bien-correcto	63	27 %
4) Muy bien	11	4,7 %

Gráfico 5.27



Pregunta T		
Necesidad de Unidades especializadas en la policía local		
Valoración	Respuestas	Porcentaje
1) Poco-muy mal	42	18 %
2) Mejorable-insuficiente	82	35,2 %
3) Bien-correcto	77	33 %
4) Muy bien	32	13,7 %

Gráfico 5.28

5.4.1 - La valoración de los resultados

Para comentar estos resultados y saber qué pregunta ha sido contestada de forma más satisfactoria o insatisfactoriamente, se han de consultar las tablas 5.56 a 5.59, que reflejan los resultados de las respuestas 1 a 4 marcadas por los entrevistados⁷²⁹, donde se reflejan numérica y porcentualmente qué preguntas han sido contestadas en mayor o menor grado según la satisfacción de estos.

Clasificación de las preguntas⁷³⁰ (por número de respuestas unitarias obtenidas).

	Respuesta 1 (Poco / muy mal)	
I	71	30,5%
S	64	27,5%
P	62	26,6%
K	61	26,2%
H	51	21,9%
D	43	18,5%
N	42	18%
Q	42	18%
T	42	18%
B	39	16,7%
M	37	15,9%
J	33	14,2%
C	30	12,9%
R	30	12,9%
O	28	12%
G	26	11,2%
L	17	7,3%
F	9	3,9%
A	8	3,4%
E	5	2,1%

Tabla 5.56

	Respuesta 2 (Mejorable / Insuficiente)	
G	120	51,5%
I	118	50,6%
K	113	48,5%
Q	105	45,1%
S	95	40,8%
O	94	40,3%
H	92	39,5%
M	83	35,6%
T	82	35,2%
R	79	33,9%
A	78	33,5%
C	76	32,6%
F	76	32,6%
B	69	29,6%
L	69	29,6%
N	68	29,2%
D	66	28,3%
E	55	23,6%
J	49	21%
P	39	16,7%

Tabla 5.57

	Respuesta 3 (Bien / Correcto)	
E	139	59,7%
F	135	57,9%
A	129	55,4%
L	126	54,1%
R	107	45,9%
N	104	44,6%
O	103	44,2%
J	101	43,3%
D	97	41,6%
B	94	40,3%
M	94	40,3%
C	90	38,6%
P	77	33%
T	77	33%
G	72	30,9%
Q	71	30,5%
H	70	30%
S	63	27%
K	52	22,3%
I	39	16,7%

Tabla 5.58

	Respuesta 4 (Muy bien)	
P	55	23,6%
J	50	21,5%
C	37	15,9%
E	34	14,6%
T	32	13,7%
B	31	13,3%
D	27	11,6%
L	21	9%
H	20	8,6%
M	19	8,2%
N	19	8,2%
A	18	7,7%
R	17	7,3%
G	15	6,4%
Q	15	6,4%
F	13	5,6%
S	11	4,7%
O	8	3,4%
K	7	3%
I	5	2,1%

Tabla 5.59

	Pregunta con el mayor % de las respuestas aportadas
	Pregunta que engloba más del 50% de las respuestas aportadas
	Pregunta que engloba menos del 50% de las respuestas aportadas
	Pregunta con el menor % de las respuestas aportadas

⁷²⁹ **Respuesta 1:** poco-muy mal, **respuesta 2:** mejorable-insuficiente, **respuesta 3:** bien-correcto, **respuesta 4:** muy bien.

⁷³⁰ **A)** Suficientes o insuficientes las competencias ejercidas por la plantilla, **B)** Aprecio y relación que tiene el Regidor por el Cuerpo policial, **C)** Relación de la plantilla con su *Jefe* de policía, **D)** Aprecio que tiene el Alcalde de su Cuerpo policial, **E)** Profesionalidad en general, de los miembros de la plantilla, **F)** Valoración que tiene en general la ciudadanía por su Cuerpo policial, **G)** Motivación general de la plantilla, **H)** Número suficiente / insuficiente de recursos materiales, **I)** Número suficiente / insuficiente de agentes en la calle, **J)** Número suficiente / insuficiente de agentes en las oficinas, **K)** Número suficiente / insuficiente de agentes totales en la plantilla, **L)** Relaciones con los agentes de seguridad ciudadana de los PG-ME, **M)** Relaciones con miembros de unidades especializadas de los PG-ME, **N)** Relaciones con mandos de los PG-ME, **O)** Número suficientes / insuficiente de protocolos normalizados de trabajo, **P)** Calidad de las instalaciones policiales, **Q)** Número suficiente / insuficiente de formación policial, por parte de la jefatura, **R)** Calidad de la formación policial recibida, **S)** Trabajo conjunto de los sindicatos que os representan, **T)** Necesidad de Unidades especializadas en la policía local.

Si se observa la tabla 5.56, el 30,5% de los encuestados (71 de ellos) han marcado la pregunta I (relativa al número suficiente o insuficiente de agentes en la calle), con la calificación poco-muy mal, como la más votada dentro de la respuesta 1.

De la misma forma, los encuestados marcaron unitariamente la pregunta P (calidad de las instalaciones policiales) como la más satisfactoria al marcar el 23,6% dentro de la respuesta 4 (calificada como muy bien).

En el mismo sentido que lo anteriormente expuesto, se deberían consultar las tablas 5.60 a 5.62, si lo que se quiere es saber los resultados globales, por grupos de las respuestas aportadas.

A continuación, se han agrupado las respuestas en tres tablas (por número de contestaciones grupales obtenidas), para establecer las preguntas peor, medianamente, y mejor clasificadas.

	Suma de respuestas 1+2	
I	189	81,1%
K	174	74,7%
S	159	68,2%
Q	147	63,1%
G	146	62,7%
H	143	61,3%
T	124	53,2%
O	122	52,4%
M	120	51,5%
N	110	47,2%
D	109	46,8%
R	109	46,8%
B	108	46,3%
C	106	45,5%
P	101	43,3%
A	86	36,9%
L	86	36,9%
F	85	36,5%
J	82	35,2%
E	60	25,7%

Tabla 5.60

	Suma de respuestas 2+3	
F	211	90,5%
A	207	88,8%
O	197	84,5%
L	195	83,7%
E	194	83,2%
G	192	82,2%
R	186	79,8%
M	177	76%
Q	176	75,5%
N	172	73,8%
C	166	71,2%
K	165	70,8%
B	163	69,9%
D	163	69,9%
H	162	69,5%
T	159	68,2%
S	158	67,8%
I	157	67,3%
J	150	64,4%
P	116	49,8%

Tabla 5.61

	Suma de respuestas 3+4	
E	173	74,2%
J	151	64,8%
F	148	63,5%
A	147	63,1%
L	147	63,1%
P	132	56,6%
C	127	54,5%
B	125	53,6%
D	124	53,2%
R	124	53,2%
N	123	52,8%
M	113	48,5%
O	111	47,6%
T	109	46,8%
H	90	38,6%
G	87	37,3%
Q	86	36,9%
S	74	31,7%
K	59	25,3%
I	44	18,9%

Tabla 5.62

Si se suman los resultados de las respuestas 1 (poco-muy mal) y 2 (mejorable-insuficiente), por ser las respuestas que de forma global pueden determinar un peor resultado, se vuelve a observar que la respuesta I es la peor valorada.

En cambio, la respuesta P, que fue la mejor valorada de forma unitaria, baja hasta la posición seis cuando se suman globalmente las respuestas 3 y la 4 (bien-correcto / muy bien).

Eso nos hace comprender que es más importante hacer la media global de las respuestas obtenidas para saber con mayor precisión el parecer de los encuestados, ya que el dato

de únicamente las tablas individuales no corresponde exactamente con la realidad grupal de las respuestas proporcionadas.

Para justificar esto se ha de ver a la tabla 5.56, que según ésta por sí sola, se podría afirmar que la pregunta I es la que tiene más respuestas marcadas del tipo 1 (poco-muy mal) pudiéndose considerar el resultado del número de agentes en la calle como inapropiado (escaso). Pero para plasmar esta afirmación aun de forma más contundente si el cómputo de la suma de las respuestas 1 y 2 excede del 50% del total de las respuestas.

Con base en estos resultados grupales (de la suma de la tabla 5.56 y 5.57), la peor respuesta ha sido nuevamente la I, pudiendo afirmar con más certeza que la pregunta I es la peor valorada.





Viendo la coincidente respuesta de los encuestados entre la pregunta peor valorada (tanto de forma grupal como individual), se debería buscar una solución a este problema, buscando mejorar la organización de los Cuerpos de locales de seguridad para conseguir aumentar el número de agentes en la calle, basándonos claro está, en este sistema estadístico de encuestas obtenidas.

De la misma manera, si la suma de las respuestas 3 y 4 exceden también del 50% del total, se debería de estar satisfechos con los resultados, por considerarse sus respuestas elementos que nos harán considerar a los Cuerpos de policía local como Departamentos municipales sanos y/o correctos en los ámbitos preguntados.

Para una mejor visión de los resultados globales, en la tabla 5.63 se pueden observar de forma conjunta, los resultados porcentuales (las mejores y peores notas) que han obtenido las diferentes preguntas aportadas por los encuestados.

Preguntas con los resultados según la mejor y peor valoración global obtenida		⁷³¹ Suma de respuestas 1+2	⁷³² Suma de respuestas 3+4
A)	Suficientes o insuficientes las competencias ejercidas por la Plantilla	36,9% (16) ⁷³³	63,1% (4)
B)	Aprecio y relación que tiene el Regidor por el Cuerpo policial	46,3% (13)	53,6% (8)
C)	Relación de la Plantilla con su Jefe de policía	45,5% (14)	54,5% (7)
D)	Aprecio que tiene el Alcalde a su Cuerpo policial	46,8% (11)	53,2% (9)
E)	Profesionalidad en general, de los miembros de la Plantilla	25,7% (20)	74,2% (1)
F)	Valoración que tiene en general la ciudadanía por su Cuerpo policial	36,5% (18)	63,5% (3)
G)	Motivación general de la Plantilla	62,7% (5)	37,3% (16)
H)	Número suficiente / insuficiente de recursos materiales	61,3% (6)	38,6% (15)
I)	Número suficiente / insuficiente de agentes en la calle	81,1% (1)	18,9% (20)
J)	Número suficiente / insuficiente de agentes en las oficinas	35,2% (19)	64,8% (2)
K)	Número suficiente / insuficiente de agentes totales en la Plantilla	74,7% (2)	25,3% (19)
L)	Relaciones con los agentes de seguridad ciudadana de los <i>Mossos d'Esquadra</i>	36,9% (17)	63,1% (5)
M)	Relaciones con miembros de unidades especializadas del Cuerpo de <i>Mossos d'Esquadra</i>	51,5% (9)	48,5% (12)
N)	Relaciones con mandos del Cuerpo de <i>Mossos d'Esquadra</i>	47,2% (10)	52,8% (11)
O)	Número suficientes / insuficiente de Protocolos Normalizados de Trabajo	52,4% (8)	47,6% (13)
P)	Calidad de las instalaciones policiales	43,3% (15)	56,6% (6)
Q)	Número suficiente / insuficiente de formación policial, por parte de la jefatura	63,1% (4)	36,9% (17)
R)	Calidad de la formación policial recibida	46,8% (12)	53,2% (10)
S)	Trabajo conjunto de los sindicatos que os representan	68,2% (3)	31,7% (18)
T)	Necesidad de Unidades especializadas en la Policía local	53,2% (7)	46,8% (14)

Tabla 5.63

-  Aspectos votados con mayor número de respuestas
-  Aspectos votados con mayor número de respuestas
-  Aspectos votados con mayor número de respuestas
-  Aspectos votados con mayor número de respuestas

⁷³¹ Respuestas de carácter negativo (aspectos a mejorar)

⁷³² Respuestas de carácter positivo (aspectos mejor valorados)

⁷³³ Orden de la respuesta, respecto del resto de las opciones votadas

Según el extracto de los resultados de la tabla 5.63, los resultados finales serían los siguientes:

Los 5 aspectos que necesitarían abordarse con más énfasis para ser mejorados		
D)	La insuficiencia de agentes en la calle	81,1%

Tabla 5.64

Las problemáticas a solucionar, que han obtenido más del 50% de los votos		
K)	La insuficiencia de agentes en las Plantillas	74,7%
S)	El mal trabajo conjunto de los sindicatos que os representan	68,2%
Q)	La insuficiencia de la formación policial por parte de sus Jefaturas	63,1%
G)	La motivación general de las Plantillas	62,7%
H)	La insuficiencia de los recursos materiales	61,3%
T)	La necesidad de unidades especializadas	53,2%
O)	La insuficiencia de Protocolos Normalizados de Trabajo	52,4%
M)	Las malas relaciones con miembros de Unidades especializadas de la PG-ME	51,5%

Tabla 5.65

El aspecto mejor valorado por las policías locales		
E)	La profesionalidad en general, de los miembros de la Plantilla	74,2%

Tabla 5.66

Aspectos positivos que han obtenido más del 50% de los votos		
J)	El suficiente número de agentes en las oficinas	64,8%
F)	Valoración que tiene en general la ciudadanía por su Cuerpo policial	63,5%
A)	Suficientes o insuficientes las competencias ejercidas por la Plantilla	63,1%
L)	Las buenas relaciones con los agentes de seguridad ciudadana de la PG-ME	63,1%
P)	La calidad de las instalaciones policiales	56,6%
C)	Las relaciones de las Plantillas con su correspondiente Jefe policial	54,5%
B)	El correcto aprecio y relación que les tiene su Regidor	53,6%
D)	Aprecio que tiene el Alcalde a su Cuerpo policial	53,2%
R)	La correcta o buena calidad de la formación policial recibida	53,2%
N)	Las correctas relaciones con los mandos de la PG-ME	52,8%

Tabla 5.67

VI – PROPUESTAS DE MEJORA Y SOLUCIÓN PARA EL FUTURO DE LAS POLICÍAS LOCALES

Hasta este punto se han tratado temas tan importantes como: la estructura y los elementos que deberían de existir para el óptimo funcionamiento de una policía local, las fórmulas legales y alternativas de prestación de servicios de estos Cuerpos de seguridad, y el análisis de las encuestas y entrevistas realizadas a los dirigentes políticos y Jefes policiales de las policías locales escogidas para este estudio.

En prácticamente todos los Capítulos se han tratado de temas legales, es decir, las posibilidades normativas y jurisprudenciales existentes de qué y cómo hacer ejercer las competencias policiales existentes en la actualidad, así como las posibles fórmulas que se contemplan para poder organizar a una policía local con el objetivo de ser un Cuerpo con la mayor calidad posible. El último Capítulo en cambio, nos ha dejado ver, analizando los comentarios de los actores entrevistados y encuestados, la vertiente subjetiva del funcionamiento y competencias de las policías locales, para con el fin de saber si existía consonancia real entre la teoría y la práctica en materia policial.

En este Capítulo en cambio, se plantearán soluciones y propuestas para buscar una mejor optimización del panorama de la seguridad pública en el ámbito local.

Hasta este momento la responsabilidad de la seguridad pública es abarcada por las policías locales, aunque en algunos territorios o municipios se comparte con los Cuerpos estatales y autonómicos, parecía oportuno que el mantenimiento de este servicio municipal siguiese siendo abordado por las policías locales, estableciéndose por ello la hipótesis general de este trabajo, la cual abogaba por que las policías locales debiesen seguir existiendo en todo el territorio estatal. No obstante, esta hipótesis no ha resultado acertada en todo su contexto.

Esta afirmación **conlleva la rectificación de la hipótesis general**, estableciéndose una segunda que modificaría la idea inicial. Es por ello que **la nueva hipótesis ha de establecer que ni todas, ni en todos los territorios han de existir las policías locales**, tanto por imposibilidad material y/o económica de poder mantener con garantías esos Cuerpos policiales, como ni por ser necesario que coexistan en algunos territorios dos Cuerpos policiales que dupliquen las funciones y competencias, racionalizándose así los servicios de seguridad existentes.

Para el establecimiento de las soluciones que se van a plantear en este Capítulo, además de los razonamientos e ideas aportadas por el doctorando, también se han tenido en cuenta los comentarios y opiniones de los encuestados, que por ser originales y previsiblemente prácticos y válidos para ser tenidos en cuenta, merecen ser desarrollados y valorados como posibles escenarios de futuro de funcionamiento y organización para las policías locales de todo el país.

Así mismo y de forma inédita, se planteará el redactado de las propuestas de reforma de la LOFCS para la mejora de las funciones y competencias de las policías locales, con la idea de la aprobación posterior de una nueva normativa (en desarrollo de éstas propuestas), que bien pudiese llamarse “Ley Estatal de Policías Locales”, defendida ésta última norma por los diferentes colectivos y asociaciones que abogan por ella, como se verá.

En sí, lo que se busca en esta última parte del trabajo, es analizar y valorar las diversas opciones de futuro que pueden tener las policías locales.

Dichas opciones se podrían desplegar con las herramientas jurídicas existentes para: bien fusionar Cuerpos policiales, asociarse en el cumplimiento de sus competencias, disolverse en pro de reforzar otros Cuerpos de seguridad, o simplemente modificando la normativa existente, redactada en otro contexto social y político muy diferente al actual.

Lo más importante es no cerrar ninguna puerta a las opciones de cambio y valorar, según el territorio y la idiosincrasia de cada policía local, sus posibles opciones de futuro, y en su caso, su pervivencia o desarrollo.

Ahora en cambio se hablará de otras posibilidades que no se han conseguido regular, o simplemente no se han propuesto aun, por ser horizontes lejanos. Serán en sí propuestas, tanto desde el ámbito funcional como desde el ámbito normativo.

6.1 – La necesidad de mejoras en la coordinación policial

Uno de los problemas que más acucian a los servicios policiales es la ineffectividad de sus actuaciones. Esto se puede deber a muchos motivos, pasando por la inoperatividad de algunos de los agentes policiales, trasladándose inevitablemente a la sensación de inoperatividad de su Cuerpo policial (ya que la imagen de la policía local es la imagen de sus agentes, y de sus actuaciones), la falta de profesionalidad de parte de sus efectivos, la despreocupación política, o dicho de otra forma, la politización de los representantes electos de los municipios (alcaldes o regidores) con policía local, así como también y muy importante motivo, la falta de coordinación de los diferentes Cuerpos operantes en el territorio.

Esta descoordinación es precisamente la que se va a abordar en esta parte del trabajo, por ser un problema global que su solución radica en el establecimiento de medidas de ámbito estatal para incentivar soluciones efectivas a esta problemática por los Departamentos competentes en seguridad pública de estas comunidades autónomas.

El principio de coordinación es uno de los que debe presidir en toda actuación de la administración pública⁷³⁴. No es suficiente que la mayoría de las normativas autonómicas policiales se denominen “Ley de coordinación.....” si sus mecanismos no son suficientes en la forma, en el fondo, en su desarrollo, o en su control, para garantizar que la coordinación es y se hace efectiva entre sus policías locales, o entre éstas y sus Cuerpos de policía autonómicos, donde los haya.

Por suerte este problema ha logrado superar barreras en algunos territorios y en algunas materias concretas, como se verá posteriormente, pero no en todas como sería de esperar, ni ante todos y por todos los Cuerpos policiales operantes en la geografía española.

Por este motivo se van a repasar ciertos artículos, peticiones, y comentarios de diferentes autores y plataformas, que creen que es un problema de vital importancia para el correcto funcionamiento de las policías en general, como se establece en las conclusiones del Informe de la Subcomisión parlamentaria del Congreso de la Diputados, creada en el seno de la Justicia e Interior, y encargada de la elaboración de un informe que había de servir de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, según el cual⁷³⁵:

“La cooperación política y la coordinación técnica son los imperativos fundamentales sobre los que se ha de erigir la práctica del sistema público de seguridad interior.”

Este informe recomendaba hacer hincapié en la conveniencia de normalizar las tareas de las Juntas de Seguridad, y sustanciar mecanismos estables de cooperación de alcance autonómico que configurasen un esquema homogéneo, distinto del régimen establecido

⁷³⁴ **Artículo 103.1 CE:** 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.

⁷³⁵ **Informe** número **154/000012** de la Subcomisión, creada en el seno de la 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 n.º 526, de 29 de diciembre de 1999, p. 26.

para el País Vasco y Cataluña, así como solventar la precariedad del soporte normativo actual de las Juntas Provinciales ,y proceder al fortalecimiento orgánico de las Juntas Locales y al redimensionamiento en ellas de la figura del Alcalde, procurando siempre que los tres componentes del Modelo, tengan a su vez participación en cada uno de los órganos de cooperación política.

La Plataforma Social de Policías Locales (PSPL) elaboró en 2004 un informe con dos objetivos principales, siendo el primero para lo que en esta parte del trabajo nos interesa, el relativo a la confección de un nuevo modelo de seguridad pública⁷³⁶.

Dicho modelo ha de buscar una solución a las múltiples duplicidades existentes por las competencias que ejercen los diferentes Cuerpos policiales existentes, la cuales generan una descoordinación por factores discordantes para el ciudadano, tal y como especifica el informe a continuación:

“La realidad es que con **la actual distribución del modelo policial y su práctica descoordinación** (a pesar de los esfuerzos que últimamente se vienen realizando para converger en una misma línea) **es evidente**. Las bases de datos de las policías estatales no son las mismas, las policías locales no tienen acceso a la mayoría de información ni bases de datos estatales, incluidas las de tráfico, buscando siempre soluciones imaginativas para poder ofrecer un mejor servicio al ciudadano. La información recogida por las policías locales no es registrada por las bases de datos estatales y autonómicas, se realizan instrucciones judiciales paralelas e investigaciones duplicadas. En definitiva, se ponen en marcha varios recursos policiales a la vez para un mismo servicio que luego no se sabe muy bien a quién le compete, vamos todo un caos, que genera un beneficio patente para el delincuente y que hace que con un índice de policías por habitantes muy superior a otros estados europeos no somos capaces de dar una resolución práctica a la seguridad ciudadana.”

Dicha enumeración de circunstancias son reflejo de las preocupaciones de los diferentes sindicatos que ven este problema como uno de los más importantes a solucionar.

Aún más, en la propuesta de reestructuración del sistema policial español para la adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo, redactada por los dos sindicatos: la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) y el Sindicato Unificado de Policías (SUP)⁷³⁷, se afirma que con el modelo actual el Gobierno de España no conoce la magnitud real del problema que representa la criminalidad en nuestro país.

De la mayoría de los atestados, e incluso detenciones, que realizan las Policías autonómicas y Locales, el Ministerio del Interior no tiene noticia alguna, afirmando literalmente que:

⁷³⁶ En el momento de la redacción del informe, dicha plataforma estaba integrada por el **CPPM** (Colectivo Profesional de la Policía Municipal de Madrid), el **ERNE** (Ertzainen Nazional Elkartasuna Sindicato independiente de la Policía Vasca), la **UPLB-A** (Unión de Policías Locales y Bomberos de Andalucía), el **SPPLB-CV** (Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos de la Comunidad Valenciana) y la **CSL** (Confederación de Seguridad Local).

⁷³⁷ *Op. Cit. Un modelo de seguridad para el siglo XXI*, pp. 6-7.

“La coordinación entre todo el conglomerado de Policías que actúan en España depende más de voluntarismos personales que de la existencia de poderosos y bien estructurados mecanismos de colaboración e intercambio de información. En este sentido, «las guerras de policías» son algo más que sucesos aislados. Lo que sucede en el País Vasco y en Cataluña es significativo dado que en la práctica, existen cuatro policías diferentes con competencias coincidentes. Esto no pasa ni en los Estados Federales, donde los gobiernos Centrales tienen reservadas competencias muy importantes en materia de seguridad y lucha contra la criminalidad. Si esto fuese así en todas las comunidades autónomas, el caos estaría servido en materia de seguridad.”

Tomás Gil reproduce en su tesis doctoral, titulada “el sistema de seguridad pública en la constitución española de 1978”, las resoluciones que adoptó la FEMP en su VIII Asamblea en el ámbito de la seguridad ciudadana que afectan al ámbito municipal⁷³⁸.

Dichas resoluciones, relativas a la necesidad de profundizar en la definición de un modelo coherente de seguridad pública en el que cual tengan cabida los Ayuntamientos establecían, y más concretamente la segunda de ellas, que abogaba por un sistema integrado de coordinación, que ésta ha de ser un elemento estructural en un sistema que de entrada dispone necesariamente de diversos Cuerpos operativos presentes en el territorio municipal.

Más concretamente, se proponían en estas resoluciones de la FEMP una serie de medidas para solucionar los problemas que veían existen frente esta disfunción policial. Según dicho texto se decía que:

“Desde el punto de vista funcional, la coordinación entre las administraciones competentes y policías ha de incluir la permeabilidad de la información, el establecimiento de coordinación de los operativos, el establecimiento de sistemas logísticos comunes, el establecimiento de protocolos comunes de intervención así como modelos de denuncia normalizados.

Proponemos una oficina única de denuncias, una sala operativa conjunta única y por encima de todo, el establecimiento de los mecanismos de coordinación que permitan que cualquier Cuerpo aparezca ante el ciudadano como una terminal del sistema en su conjunto. Asimismo hay que mejorar la atención a las demandas de asistencia e implantar un teléfono único.”

Como ejemplo práctico de los esfuerzos que ha llevado a cabo la Administración autonómica catalana para solucionar algunos problemas de coordinación pendientes entre sus policías, se puede ver la noticia que publicó la *Generalitat*, informando de los contactos que se entablaron entre su Administración y las policías locales (todo ello mediante la creación de una Comisión de Policía de Cataluña), para con la intención de consolidar el modelo de policía de esta Comunidad Autónoma.⁷³⁹

⁷³⁸ Gil Márquez, T. (2004) “*El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978*”, Barcelona: Universitat A.Oliba CEU, Tesis doctoral, p. 153

⁷³⁹ Noticia de fecha 29/11/2012 del gabinete de prensa de la *Generalitat* de Cataluña [consulta realizada el 02/03/2015], <<<http://premsa.gencat.cat>>>

La comisión, reunida en fecha 1 de febrero de 2012, acordó la creación de cuatro grupos de trabajo para introducir mejoras y avanzar en la racionalidad⁷⁴⁰.

El objetivo de estas reuniones era consolidar el nuevo modelo de Policía de Cataluña a través de cuatro grupos de trabajo⁷⁴¹ que presentaron sus propuestas para dar respuesta a las inquietudes y necesidades de las policías locales en Cataluña en diferentes ámbitos, concretamente en lo relativo a: los Planes Locales de Seguridad⁷⁴², las Juntas Locales de Seguridad para la creación de un modelo compartido y consensuado de presentación de datos⁷⁴³, la agilización y unificación en la compra de recursos materiales a partir de una economía de escala⁷⁴⁴, y para homogeneizar la uniformidad⁷⁴⁵ entre los Cuerpos de policía local aproximando su imagen en la uniformidad de verano y de invierno de los Cuerpos de policía local y *Mossos d'Esquadra*, pero manteniendo los elementos diferenciales de ambos Cuerpos⁷⁴⁶.

Pero en aras de finalizar este trabajo, y habiendo pasado más de dos años del anuncio de estas reuniones y pactos por parte de la *Generalitat* de Cataluña, sus policías locales y los *Mossos d'Esquadra*, siguen vistiendo exactamente igual que antes, sin haber acercado ni homogeneizado sus uniformidades, ni habiendo realizado pactos en materia de compras a partir de una economía de escala.

Esto significa que muchos de los intentos que realiza la administración autonómica no llegan a buen puerto, desconociéndose porqué, pero sabiéndose que si se quisiese se podría realizar, ya que otras CCAA del Estado han conseguido coordinar a sus policías locales en estos ámbitos muchos años antes, como es el caso de Castilla y León o Madrid entre otras, donde simplemente se puede ver, que todas las policías locales visten uniformemente.

⁷⁴⁰ Fernández, C.J. y Yñiguez, A. (2014). *Gestió estratègica de la policia. Organització de l'eficiència en el treball policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros S.L, p. 238.

⁷⁴¹ Formados por miembros de las entidades y asociaciones municipalistas, miembros de los *Mossos*, miembros de las policías locales, miembros de la Dirección General de Administración de Seguridad, entre otros.

⁷⁴² Son instrumentos de trabajo para impulsar la mejora continua de la seguridad pública y los servicios que son responsables. Este planes pueden ser municipales, supramunicipales o regionales siguiendo las directrices establecidas en el Plan general de Seguridad de Cataluña.

⁷⁴³ Definiendo modelos de informes homogéneos consensuados y compartidos entre la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra* y las policías locales para presentar e informar de los datos de la actividad de policía y los datos estadísticos que se muestran en las sesiones de las Juntas Locales de Seguridad.

⁷⁴⁴ Según esto, se aprovecharía el sistema de contratación de la *Generalitat* de Cataluña, para constituir un órgano de suministro mixto entre ayuntamientos y *Generalitat* a través del cual las policías locales podrán hacer sus compras y de esta manera abaratar los costes.

⁷⁴⁵ Ante los múltiples uniformes que ahora visten las policías locales y la diferenciación con los equipamientos del Cuerpo de *Mossos*, en este grupo se presentó una propuesta en materia de uniformidad que plantea un uniforme unificado por el nuevo modelo de la Policía de Cataluña que incorporase los signos distintivos de cada Cuerpo policial.

⁷⁴⁶ En este sentido, Fernández, C. y Iñiguez, opinan que la existencia de dos Cuerpos de policía en el mismo territorio (refiriéndose a las policías locales y a los *Mossos d'Esquadra*) realizando en algunos casos funciones similares, conduce a reflexiones relativas a las economías de escala que se pueden producir interviniendo en la racionalidad de la determinación de los recursos requeridos. *Op Cit. Gestió estratègica de la policia. Organització de l'eficiència en el treball policial*, p. 233.

En el mismo sentido, otro ejemplo de falta de coordinación interna, en Cataluña se puede ver si se analiza el Decreto 217/1987, de 28 de mayo, por el cual se determinaban ciertos elementos del uniforme de las policías locales de esta Comunidad Autónoma.

Aun y establecerse en esta norma qué uniformidad debían de portar las policías locales, muchos de estos Cuerpos municipales no se adaptaron a esta normativa, por ello, y para intentar reforzar estas normas de coordinación, la ley catalana 16/1991 de policías locales creó la Comisión de Coordinación de Policías Locales⁷⁴⁷ y estableció en su articulado las directrices oportunas para solucionar dichos desajustes, contemplando el **artículo 19.1 que:**

El Departamento de Gobernación, previo acuerdo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, fijará las características comunes de uniformes, insignias, distintivos, equipo, vehículos y demás complementos de las Policías Locales que puedan ser uniformados.⁷⁴⁸

Pero ni después de la aprobación de la Ley de 1991, ni después de la aplicación de la posterior y complementaria Ley 4/2003, 7 abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, ni incluso después de publicar a finales de 2012 la formación de las mesas de trabajo para con este y otros fines similares, se ha conseguido que las policías locales catalanas vistan homogéneamente, y en su defecto, tampoco se ha sustituido el obsoleto⁷⁴⁹ Decreto 217/1987, de 28 de mayo, para intentar que las policías locales se acojan a una nueva normativa.

Lo explicado ¿es consecuencia del orgullo personal de los ayuntamientos, a la tolerancia de la Administración autonómica, a su inobservancia, o a la falta de control de ambos? Sea uno de estos motivos o cualquier otro, lo cierto es que al menos en Cataluña es muy difícil poner de acuerdo a los representantes municipales y a los dirigentes de los Departamentos de coordinación autonómicos para llegar a buen puerto en lo referente a las herramientas de coordinación.

Aun y así, existe un problema de coordinación mucho más importante que resolver, no solo en Cataluña sino en todas las CCAA españolas por verse implicada en esta descoordinación también el escalón policial estatal. Me refiero a la falta de coordinación de los aplicativos informáticos en materia de seguridad ciudadana⁷⁵⁰.

En Cataluña, tanto la Policía autonómica como las policías locales utilizan el mismo aplicativo informático, que aun siendo de titularidad del Gobierno de la *Generalitat*, lo comparten, explotan y complementan las policías locales previo la firma de un convenio. Es una herramienta estandarizada que se utiliza para redactar todos los atestados policiales, donde cualquier dato que se introduzca aquí, provenga de la Administración que provenga, puede ser consultado por cualquier miembro de la policía de Cataluña, ya sea Mosso d'Esquadra o policía local.

⁷⁴⁷ En la actualidad ha pasado a denominarse *Comisión de Policía de Cataluña* en virtud del Disposición Derogatoria 2.ª de la Ley 4/2003, 7 abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

⁷⁴⁸ El Departamento de Gobernación se ha transformado en el actual Departamento de Interior.

⁷⁴⁹ Obsoleto por los motivos descritos anteriormente, en sí, por regular piezas de uniformidad de finales del siglo XX, ya en desuso y que ningún Cuerpo policial porta en la actualidad.

⁷⁵⁰ Dichos aplicativos son las bases de datos existentes donde se almacenan por ejemplo: las identificaciones, los atestados, las detenciones, las denuncias, los denunciadores, los denunciados, los requerimientos y medidas judiciales, etc.

Además este aplicativo es una gran herramienta que sirve también para consultar la base de datos de señalamientos policiales europeos tales como órdenes de detención, de expulsión, de prohibiciones de entrada o salida de territorios nacionales, vehículos sustraídos, etc, así como para la consulta de la base de datos de la Dirección General de Tráfico.

Cabe decir que en dicho programa, el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra* puede consultar la base de datos estatal del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, (que sería el programa análogo del utilizado por la PG-ME), pero en este caso, las policías locales ya no tienen a su disposición la consulta de la base de datos estatal, siendo esto un veto que discrimina la consulta de este programarlo a los Cuerpos locales, únicamente por no ser un Cuerpo estatal o autonómico.

Habiendo visto el caso catalán, es de suponer que la coordinación es efectiva, ya que aparte de la pequeña restricción comentada en el párrafo anterior, la información a disposición de todos los Cuerpos es un ejemplo del correcto y efectivo trabajo recíproco de almacenaje y consulta de datos, pero ¿están igual de coordinadas las policías locales del resto del territorio español?

La respuesta es no. Como establece Solís Rodríguez⁷⁵¹:

“la falta de coordinación con otras FCS favorece la no-calidad, de manera que en muchas ocasiones se realiza la misma gestión y de los mismos servicios de prevención sobre la misma zona del pueblo (por diferentes Cuerpos)”.

Así, tal y como dice sigue comentando este autor:

“es posible observar como en diez minutos pasa por la misma calle la patrulla de la Guardia Civil y de la Policía Local, o por ejemplo, que ambos realicen al mismo tiempo servicios incompatibles, es decir, mientras la Guardia Civil espera la entrada de un vehículo por un lugar determinado, la policía local está realizando un control de tráfico en las inmediaciones alertando involuntariamente al vehículo esperado”.

Las CCAA que no disponen de policía autonómica, no disponen de una base de datos a la que adherirse sus policías locales para prestar los servicios coordinadamente. A lo sumo, podrían solicitar la consulta de la base de datos de la Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía, pero esto no pasa de forma generalizada, solo en unidades de Policía Judicial de grandes policías locales que han conseguido dicha consulta con base en convenios muy específicos y concretos.

El resto de policías locales solo pueden realizar consultas telefónicas con base en las peticiones fundamentadas ante los Cuerpos estatales, pero sin poder utilizar estos programas.

Las herramientas de consulta más habitualmente utilizadas por las policías locales son entonces: los programas que hayan adquirido cada policía local para con estos efectos,

⁷⁵¹ Solís Rodríguez, A. (2001). “La No-calidad desde la Policía Local”. Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, Ed. Consejería de Gobernación, Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. n.º 95, Agosto, p. 10.

que además no están interconectados entre ningún otro Cuerpo policial, y obviamente los datos inscritos en el padrón municipal de cada ayuntamiento.

El problema que además se encuentran los Cuerpos policiales ante la consulta del padrón municipal, son las restricciones establecidas por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

Dichas restricciones son las suscitadas por los ayuntamientos, ante por ejemplo la obligación de comunicar los datos a la Policía Judicial, en relación con aquellos supuestos en los que estas Unidades policiales requiere la cesión de los datos con el fin de ejercitar las funciones de averiguación del delito y detención del responsable, sin existir en esas peticiones ningún mandamiento judicial o requerimiento del Ministerio Fiscal que dé cobertura a la cesión, o las restricciones impuestas en virtud de la información (datos) que se pueden facilitar a los Cuerpos policiales⁷⁵².

En este sentido, y según el informe jurídico 0122 del año 2010 de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), se entiende que no habría inconveniente para que en el ejercicio de funciones específicas se utilicen los datos del Padrón municipal y del Padrón de Vehículos por parte de los efectivos de la policía local, siempre que:

- a) Se asegure que se utilizan únicamente aquellos datos que son adecuados, pertinentes y no excesivos
- b) La cesión se realice en el marco de expedientes concretos y con necesidades debidamente justificadas, relacionadas con la “prevención de un riesgo real para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales, en cuyo caso deberá comunicarse la actuación de la Policía Municipal a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes (artículo 53.2 de la Ley Orgánica 2/1986), y
- c) Se garanticen la confidencialidad y seguridad de los datos personales.

No obstante, la AEPD no ampara el establecimiento de un *dispositivo de acceso* que permita una cesión masiva y no justificada de los datos de dicho Padrón, si bien es posible habilitar los medios técnicos necesarios para que esa cesión de datos que supone el acceso por parte de la policía local en sus propias oficinas a la base de datos del Padrón Municipal de Habitantes, se realice de acuerdo con las limitaciones que la Legislación contempla. Dicha cesión queda limitada con carácter general a los datos referidos al nombre, apellidos y domicilio, al ser éstos los únicos que el LRBR autoriza a transmitir, y para el uso derivado de la función de mantenimiento de la seguridad pública.

Para entender más claramente los problemas existentes cuando no se disponen de bases de datos interconectadas, se puede exponer otro supuesto hipotético

Si la policía local del municipio Vinaròs (provincia de Castellón) detiene a un vehículo en un control de tráfico, y ha de consultar los datos del conductor relativos al permiso de conducción, solicitará telefónicamente esta información a la Central Operativa de Servicios de la Guardia Civil (COS). Si además quiere pedir o corroborar los antecedentes policiales de esta persona, bajo el mismo método le será facilitada, siempre

⁷⁵² **Informes** número **0122/2010** relativo al acceso a los datos del Padrón municipal de habitantes por la policía local, e **informes 0242/2012, 0039/2009, 0169/2009, 0314/2009, 0133/2008 y 0211/2004** de la Agencia de Protección de Datos, entre otros.

claro, previa identificación del agente requirente y bajo la disponibilidad de los operarios de la COS para satisfacer la petición lo más rápidamente posible.

De esta forma, se sabrá todo lo necesario, pero siempre de los antecedentes y señalamientos sucedidos o inscritos en el territorio nacional, ante la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía, pero no ante los hechos, diligencias, denuncias interpuestas en Cataluña (ante las PL o la PG-ME), por ser programas policiales diferentes.

Al igual este problema sucederá al revés, si el control mencionado se lleva a cabo en la localidad Tarraconense de Alcanar (a 11 kilómetros de Vinaròs), ya que la policía local no tiene acceso, como bien se ha dicho anteriormente, a la base de datos de los Cuerpos estatales.

De esta forma, un delincuente que quisiese aprovecharse de las desavenencias policiales favorecidas por la descoordinación existente en el territorio español, va a poder hacerlo, muchas veces de forma premeditada, cambiando del ámbito territorial en el que cometer o planear un hecho delictivo, ya que podrá en numerosas ocasiones podrá eludir la justicia al no tenerse conocimiento de sus antecedentes según el Cuerpo policial que verifique su identificación, en un lado u otro de las fronteras autonómicas.

Para solucionar esta y otras muchas problemáticas de descoordinación, se debería de analizar el porqué, aun existiendo normativas autonómicas que prevén las necesidades de coordinación, éstas no se solucionan. Va a ser difícil dar con la solución, pero se van a proponer en la última parte del trabajo ciertos cambios legislativos para ayudar a solucionar las problemáticas de coordinación policial existentes.

Para dar cobertura de la manera más efectiva posible al problema propuesto en este apartado del trabajo, se debería de modificar la normativa existente, acercando las necesidades de los Cuerpos policiales con las facultades de otorgamiento de la administración.

Ahora se debería de saber qué normativa habría de cambiarse para solucionar estos problemas, si las normas autonómicas o la estatal.

Las comunidades autónomas tienen la competencia delegada en materia de coordinación de sus policías locales en virtud del artículo 148.22 de la Constitución Española, y del **artículo 39 de la LOFCS**, donde según este último:

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.

Ante este artículo, se deja bastante cerrado el abanico estatal para fijar criterios de coordinación, pero no se ha de olvidar que la Ley Orgánica 2/1986 se creó por mandato del **artículo 148.22 de la Constitución**, que si se recuerda su contenido, establece que:

Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22ª 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 esta forma se puede entender que la L.O 2/1986 puede adaptarse a la realidad social modificándose o sustituyéndose por otra normativa que regule de forma más detallada el qué podrán y de qué manera, coordinar las diferentes CCAA a sus policías locales.

En conclusión, no es posible por el imperativo constitucional eliminar la competencia en materia de coordinación a las diferentes regiones autónomas españolas, pero si se les puede orientar y en cierto modo controlar, con una nueva regulación estatal, estableciendo unas líneas básicas de actuación para que sus políticas de coordinación sean lo suficientemente efectivas como para que exista en todo el territorio español una misma policía local, aun formando parte de las entidades locales correspondientes.

Por este motivo, en las siguientes líneas se estudiarán las características y posibles aspectos a modificar en materia de coordinación, recogidos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las CCAA que han querido asumir la competencia en coordinación policial, lo han hecho en base al **artículo 148.1.22ª de la Constitución**, ya que la LOFCS la reconoce (en el preámbulo de dicha Ley Orgánica) como una competencia con entidad propia de los entes autonómicos.

Para justificar dicho reconocimiento⁷⁵³, el legislador establece que:

“La coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua.”

Con esta idea la LOFCS buscaba un amplio desarrollo en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, creyéndose en esa época, la existencia de una gran riqueza de posibilidades de coordinación de todas las Comunidades que habían o iban a asumir competencias sobre la materia, resaltando la

⁷⁵³ Enunciando la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, en relación con los conflictos positivos de competencia acumulados (94/1982 y 95/1982), promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 2.825/1981, sobre registro sanitario de alimentos y contra Real Decreto 2.824/1981, sobre coordinación y planificación sanitaria.

necesidad de la intercomunicación entre los Cuerpos de seguridad de dichas esferas administrativas con base en el Principio de cooperación recíproca⁷⁵⁴.

En cuanto a los mecanismos orgánicos de coordinación, el legislador optó por la creación del Consejo de Política de Seguridad como órgano político de composición paritaria⁷⁵⁵, éste para según este preámbulo: “elaborar fórmulas de coordinación, acuerdos, programas de formación, de información y de actuaciones conjuntas, así como para la elaboración de directrices generales y el dictamen de las disposiciones legales que afecten a los Cuerpos de policía”.

El problema de crear este órgano es que, como bien reconoce el introductorio de la Ley, “más que de coordinación coercitiva o jerárquica, se trata de una coordinación de carácter informativo”.

Los otros **inconvenientes detectados** en relación con este Consejo son dos:

- a) El primero es que hasta febrero de 2005 (casi 20 años después de su reconocimiento **en la LOFCS) no se celebró la reunión constitutiva de dicho órgano**⁷⁵⁶.
- b) El segundo es que no existe participación con voz y voto entre los miembros que forman dicho Comité de Expertos (enunciados anteriormente) y miembros representantes de las administraciones locales, ya sean asociaciones, federaciones municipalistas o técnicos en materia policial elegidos de entre sus directivos.

Sí que es cierto que en dicho preámbulo y posteriormente en su articulado, se recoge la constitución de las Juntas de Seguridad⁷⁵⁷, pero esto es un reflejo de la visión que tiene el Ejecutivo Central, respecto de que la coordinación ha de hacerse de forma separada, bien entre los Cuerpos estatales y autonómicos, bien posteriormente entre los autonómicos (donde los haya) y sus policías locales, o únicamente entre las policías locales cuando no existan Cuerpos autonómicos.

Los Cuerpos de policía local también necesitan ser escuchados, no solo en sus CCAA, sino también en el seno de un órgano estatal, ya que aunque sus efectivos representen un tanto por ciento muy grande del total de la seguridad pública en España, al ser Cuerpos independientes, ya no solo entre ellos, sino también entre sus territorios, no pueden ser escuchados por el Gobierno Central por no tener participación en los Órganos de deliberación e informe.

Lo cierto, es que casi treinta años después de la constitución de la LOFCS, aún no se ha encontrado una solución generalizada en lo relativo a la coordinación.

⁷⁵⁴ Establecido en el **artículo 12 de la LOFCS** para cualificar las relaciones entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: **en el artículo 38** al efectuar la clasificación de las funciones de las policías autónomas, **y en el artículo 53** respecto a las funciones de los Cuerpos de Policía Local.

⁷⁵⁵ Presidido por el Ministro del Interior e integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las comunidades autónomas, y asistido por un órgano de carácter técnico, denominado Comité de Expertos.

⁷⁵⁶ Constituida el día fecha 28 de febrero de 2005, [consulta realizada el 23/03/2015].

<<<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/02/28/espana/1109583276.html>>>

⁷⁵⁷ en las comunidades autónomas que dispongan de Cuerpos de policía propios para armonizar su actuación y la de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, como mecanismo complementario de coordinación operativa, puesto que la coordinación general se atribuye al Consejo de Política de Seguridad.

Como se ha visto anteriormente en el trabajo, existe (más o menos) coordinación en cada Comunidad Autónoma, tanto entre las policías locales, como entre éstas y sus policías autonómicas (cuando existen), pero es casi inexistente entre las policías locales y los Cuerpos estatales, en lo referente a las conexiones y acceso de las base de datos policiales.

Pero existe aún menos coordinación, entre las policías locales y autonómicas y los Cuerpos pseudopoliciales, o entre estos y los Cuerpos de seguridad estatales.

Para intentar paliar esta inefectiva coordinación, no conseguida a día de hoy aun habiéndose creído posible en el momento de la promulgación de la LOFCS, se tendrán que proponer medidas correctoras que surjan de la reforma de los preceptos posteriormente estudiados.

El hecho de que no exista ningún condicionamiento constitucional para cambiar los aspectos mencionados en las anteriores líneas, por lo que respecta a las funciones policiales, sino únicamente a las competencias territoriales, deja la puertas abiertas a parte de las modificaciones que se quieren proponer en esta parte del trabajo.

6.2 – Propuestas de adaptación funcional del modelo de policía local

En este apartado se debería de tener presente, como una de las fórmulas más viables para el futuro funcionamiento de las policías locales, la derivada de la palabra “reordenación”, siendo éste el término clave que ha de englobar las posibles formas de reorganización o de funcionamiento que se pueden dar en escenarios futuros para que los Cuerpos locales de seguridad pública puedan ejercer sus competencias de una manera eficaz, y sobretodo diferente.

El único requisito que se debería de cumplir para poder llevar a cabo esta reordenación (ya que actualmente no existe), es la de incluir en el Ordenamiento Jurídico la modificación o inclusión de nuevas formas de prestación de servicios, en una nueva y novedosa normativa policial, quedando así amparadas legalmente, como se expondrá a lo largo del capítulo.

El modelo policial actual, tal y como se adelantaba en la parte del trabajo denominado “El estado de la cuestión”, es de total confusión y descoordinación competencial. Y me refiero a confusión, no por no saber qué ha de hacer cada Cuerpo policial, sino por el hecho de que todos los Cuerpos policiales tienen algunas funciones duplicadas en el mismo territorio donde confluyen con otros, así como descoordinación por no existir un sistema de comunicación útil, efectivo y pactado entre las diferentes administraciones policiales (sobre todo en la relacionada con las policías locales) que hagan de cada una de sus actuaciones, una coordinación válida y correcta.

Existen tres niveles de administraciones policiales, la estatal, la autonómica y la local, confluyendo todas en casi todos los territorios, ya que bajo esta realidad existen cuatro comunidades autónomas con policía autonómica propia (Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias), además de otras cinco regiones que disponen de agentes nacionales adscritos al gobierno autonómico para la asunción de competencias propias de esos territorios (Galicia, Andalucía, Valencia, Asturias y Aragón) a los cuales se les llama agentes autonómicos porque son costeados por esta administración y realizan algunas de la funciones que esas Comunidades tienen reconocidas como propias, pero que en verdad no son agentes autonómicos, ya que no pertenecen a un Cuerpo policial autonómico creado *ex novo* en ese territorio, sino que siguen siendo agentes estatales cosa que hace aumentar aún más el problema de la tricotomía competencial.

Los ejecutivos de las cuatro comunidades autónomas con policía propia se ven legitimados para tener y mantener a sus Cuerpos policiales amparados por la normativa estatal que avala esta postura, ya que según el artículo 37 de la LOFCS:

“Las comunidades autónomas en cuyos Estatutos esté previsto crear su propio Cuerpo policial, podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución y las demás que le atribuye la presente Ley.”

Teniendo presente que aunque no todas, la gran mayoría de las CCAA tienen esta previsión en sus Estatutos de Autonomía, no se sabe ni cuándo ni dónde podrá nacer una nueva policía autonómica. Si se diese el caso que un gobierno autonómico opte como oportuno y necesario crearla, se incrementará aún más la tricotomía competencial

en el territorio nacional, generándose más incerteza sobre el panorama policial español, claramente modificable a criterio del legislador autonómico.

De igual forma, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1986, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica, los ayuntamientos que también cumplan los requisitos para poder tener una policía local (establecidos por sus legislaciones autonómicas), pueden conforme a derecho, crear o mantener a sus Cuerpos policiales.

Además de los Cuerpos policiales propiamente dichos (reconocidos éstos en la legislación estatal), se observa que en los municipios costeros las Autoridades Portuarias también suelen disponer de Policía propia, utilizando en estos casos los recursos estatales necesarios (de los que dependen estas autoridades) para realizar las funciones que bien podría hacer la policía local de ese municipio.

En las zonas rurales, además de a la Guardia Civil, a las policías autonómicas o las patrullas municipales, se encuentran realizando funciones policiales los agentes rurales (entre otras denominaciones analógicas existentes), que sin estar regulados propiamente como miembros policiales, denuncian y controlan conductas que de igual forma realizan los agentes de los tres escalones policiales mencionados anteriormente.

Por último también está el Servicio de Vigilancia Aduanera, de ámbito estatal, que portan armas, y realizan tareas de Policía Administrativa Especial y Judicial, que bien podrían ser ejecutadas por agentes policiales de ámbito nacional.

El problema según la opinión del doctorando no se queda aquí, sino que sigue más allá cuando se intenta buscar una solución para paliar los problemas de descoordinación existentes, o para mejorar por ejemplo, el gasto público que genera el mantenimiento de muy diferentes Cuerpos policiales.

La fórmula propuesta en este trabajo pasa por cumplir dos requisitos de mejora básicos, la reducción de agencias (no agentes) policiales, y el establecimiento de únicamente dos escalones competenciales y totalmente coordinados (teniendo en cuenta ciertas excepciones), que según el escenario territorial podrá incardinar una diferente solución. No obstante, se han de valorar los pros y los contras de estas propuestas para poder dilucidar otras posibles en el seno de este trabajo.

Todos estos problemas se tratarán a continuación, proponiendo fórmulas de prestación de servicios policiales, de fusión, de conversión, o de colaboración para que el sistema policial español se reorganice de la mejor forma posible, adaptando las competencias actuales, a las necesidades reales de la economía pública, de la demanda de un servicio coordinado, y de una mayor eficacia en el campo de la seguridad pública.

6.2.1 - La fusión entre Cuerpos policiales autonómicos y locales

Según Escalante Castarroyo⁷⁵⁸, el camino que escogió el País Vasco, Cataluña y Navarra de un sistema de seguridad propio⁷⁵⁹, supuso el desarrollo máximo de uno de los elementos emblemáticos para cualquier política nacionalista, porque según él, se pretende de esta forma la tentadora oportunidad de soslayar las limitaciones de los Cuerpos locales y nacionales a través de la creación de un Cuerpo policial de nuevo diseño que responda a la organización con una visión a medio plazo, de una policía única en el territorio, y de dependiente del Gobierno autónomo, que cubra la totalidad del territorio y de las funciones policiales, salvando excepcionalmente, aclara, aquellas extra o supra comunitarias.

Como una premonición, la visión de Escalante se ha ido gestando desde hace unos años, ya que parece que la intención de estos legisladores autonómicos ha sido la de ir acercando las normativas policiales a esta futura y aparente realidad.

Ejemplo de ello lo tiene el artículo 17.5 de la Ley Foral 8/2007 de Navarra, el cual da carta blanca para que los ayuntamientos con policía local puedan convenir su fusión voluntaria al Cuerpo Foral de policía, según la siguiente redacción:

Las Entidades Locales con Cuerpo de Policía podrán convenir con el Gobierno de Navarra la integración de los miembros de la Policía Local en la Policía Foral, asumiendo esta última el servicio de policía. A tal efecto, se adscribirá el personal proveniente de la Policía Local a la prestación del referido servicio de policía a la Entidad Local, sin perjuicio de su derecho a acceder ulteriormente, por las vías ordinarias, a otro destino.

La integración de los funcionarios locales en la Policía Foral se efectuará en plenitud de derechos y obligaciones. Previamente se establecerán las pruebas y cursos de capacitación en la Escuela de Seguridad de Navarra que resulten necesarios para determinar, en su caso, su integración en la Policía Foral.

La financiación de la integración resultante correrá a cargo de la Entidad Local, determinándose a tal efecto en el Convenio a firmar, las condiciones de revisión y liquidación de las obligaciones económicas.

En cambio el sistema de seguridad de Euskadi, la *Ertzaintza* asume la centralidad del modelo como “policía general”, complementada por las policías locales, pero sin necesidad de fusión⁷⁶⁰.

Tal es así, que la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi establece mecanismos de coordinación incardinados en la búsqueda de la eficiencia, regulándose en el artículo 42 de dicha ley que:

⁷⁵⁸ Escalante Castarroyo, J. (2008), *Policías Locales 1978-2008. Coordinación por las comunidades autónomas: Marco estatutario*. Madrid: Dykinson S.L, pp. 250-51.

⁷⁵⁹ El autor no refiere en este texto a la policía autonómica canaria (Cuerpo General de policía Canaria) por ser un Cuerpo de creación reciente (creado por la ley Ley 2/2008, 28 mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria).

⁷⁶⁰ Según palabras reproducidas por el doctorando, del ponente Sr. Ramón Ordoñez, Coordinador Federal de la Policía de CCOO, después de asistir a la *Jornada sobre el Sistema de Seguridad Pública a Cataluña (2.0), soluciones al modelo policial actual y perspectivas de futuro*, celebrada en Barcelona el 26 de Enero de 2012, organizada por la federación de servicios a la ciudadanía de CCOO.

El departamento competente en seguridad pública y los municipios propiciarán el uso compartido de instalaciones policiales y la creación de servicios comunes, así como potenciarán la utilización de documentos, impresos y formularios comunes para ser utilizados por la Policía local y la Ertzaintza en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así mismo, regula y potencia posteriormente la posibilidad de realizar, en pro de una policía local más efectiva, convenios de colaboración intermunicipales (artículo 48) y las asociaciones de servicios policiales (artículo 49), explicados ampliamente la parte tercera de este trabajo.

En cambio, la intención unificadora sí surgió en el Gobierno catalán al plantear diversos proyectos que hasta ahora siguen inconclusos (desde el año 2004)⁷⁶¹, pero con un mismo objetivo, la fusión (parcial o total) de la PG-ME con las policías locales de esta Comunidad Autónoma⁷⁶².

Dicho planteamiento de fusión policial está de igual forma respaldado por la Agrupación de Policía Local de la Federación de Servicios a la Ciudadanía del Sindicato CC.OO, la cual organizó unas jornadas de reflexión bajo el título “Sistema de seguridad pública de Cataluña 2.0 Policía de Cataluña. Por un nuevo sistema con una única policía”⁷⁶³.

En este foro se ofrecieron diversos indicadores que intentaban justificar la necesidad de la fusión entre el Cuerpo autonómico y los locales, ello para justificar la necesidad de una policía única en Cataluña por dos motivos principales, la falta de coordinación entre Cuerpos, y la duplicidad de gastos al tener que asumir los Cuerpos locales y el autonómico, unos costes que de ser un único Cuerpo serían innecesarios, como la redes de comisarías, los rénting de vehículos, la doble estructura de mandos policiales, patrullajes duplicados y solapados, etc.

Este planteamiento de fusión, también ha sido recomendado por otros colectivos dentro de sus propuestas de reordenación de los Cuerpos policiales operantes en España.

La Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) y el Sindicato Unificado de Policía (SUP) realizaron a primero de 2013 una propuesta de reestructuración del sistema policial español para su adaptación definitiva a un Estado democrático, moderno y europeo.

⁷⁶¹ Cabe recordar la anotación relativa al primer borrador presentado en el año 2004, hasta la actual **Proposición de Ley del Sistema de Policía de Catalunya**, donde según la **DA 1ª**, se establece literalmente que: “los ayuntamientos que tengan Cuerpo de policía local y deleguen la prestación a la Generalitat de los servicios de policía de competencia local pueden acordar con el Gobierno, mediante convenio singular, la transferencia de los miembros de su Cuerpo de policía local a la Generalitat [...]”. Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña (BOPC), n.º 378, de 4 de agosto de 2014.

⁷⁶² En el año 2008 el Departamento de Interior de la *Generalitat* de Cataluña elaboró un anteproyecto de ley del sistema de policía de Cataluña que no se llegó a aprobar. Dicho proyecto regulaba en su artículo 18, dentro del capítulo relativo a las instituciones y procedimientos de coordinación, colaboración y cooperación, los convenios que el Departamento de la *Generalitat* competente en materia de seguridad pública y los ayuntamientos interesados podrían firmar, encontrándose entre estos: “la delegación a la Generalitat del ejercicio de competencias municipales en materia de policía, y la transferencia de un Cuerpo de policía local a la Generalitat y la integración de sus efectivos en el Cuerpo de Mossos d’Esquadra.”

⁷⁶³ Celebrado en día 26 de enero de 2012 en el salón de actos de CCOO de Barcelona.

Dicho documento, titulado “Un modelo de seguridad para el siglo XXI”⁷⁶⁴, postulaba literalmente que:

“[...] allá donde existan (los Cuerpos de policía dependientes de las Comunidades autónomas), no puede haber coexistencia con Cuerpos de Policía Locales, que se integrarán en las Policías Autonómicas”, especificando en sus conclusiones (Tercera) que “la seguridad de la Nación española debe asentarse en dos pilares fundamentales: las Policías locales y la Policía estatal [...]. Lógicamente, en las comunidades autónomas con Policía propia, el modelo estaría corregido por esta especial singularidad, no existiendo Policía Local”.

Barcelona Llop plantea de igual forma el escenario ideal al que habría que llegar debiera ser el siguiente⁷⁶⁵:

“Un modelo policial estructurado en dos niveles territoriales, como regla general. Uno de ellos estaría ocupado por las FCSE y el otro por las policías autonómicas o por las policías locales, pero no por las policías autonómicas y por las policías locales simultáneamente, siendo para este autor imprescindible una nueva ordenación de las policías locales, por ser la actual notablemente insatisfactoria.”

Ante esta reflexión, el autor de este mismo artículo cree saltar a la vista que:

“Los Cuerpos exiguos no pueden afrontar con garantía de éxito el cumplimiento de las misiones que legalmente tienen asignadas, que son las mismas para todo [...] teniendo en cuenta turnos, bajas, descansos semanales, vacaciones, permisos, asistencia a cursos de formación, etc., es evidente que los Cuerpos integrados por un número reducido de funcionarios no están en condiciones materiales de prestar el servicio”

Continúa este autor diciendo que parece que no todas las policías locales están preparadas para afrontar sus funciones, o que en sí no disponen de recursos suficientes para llevarlas a término con éxito. Esto se deduce por las conclusiones del literal de este artículo, donde se afirma 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 el punto anterior, 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

⁷⁶⁴ Asociación unificada de Guardias Civiles (AUGC) y Sindicato Unificado de Policías (SUP) (2013). "Un modelo de seguridad para el siglo XXI", pp.13 y 15.

⁷⁶⁵ Barcelona Llop, J. (2006) "Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. Fundación Alternativas". Documento de trabajo 103/2006. Publica: Fundación alternativas, col. Laboratorio de alternativas, pp. 31, 38, 40 y 41.

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 funciones que la ley les encomienda, es que el legislador ha forjado un modelo de espaldas a la realidad del municipalismo español.”

Como propuestas para paliar la disfunción organizativa del sistema policial español, este mismo autor cree notorio el diseño de un modelo policial a dos niveles (antes comentado, estatal y local), debiéndose tener en cuenta si existen policías autonómicas o no en el territorio a analizar, ya que si se llegasen a crear estos dos niveles, las policías autonómicas tendrían que absorber a buena parte de las policías locales que existían en el momento de su implantación.

La problemática que es posible pudiese existir ante este reto sería saber qué policías de esa buena parte serían las condenadas a desaparecer.

Barcelona Llop lo resuelve en cierto modo proponiendo como municipios que deberían sobrevivir a esta cercenación, y como “patrón objetivo y al margen de consideraciones simbólicas, históricas o sentimentales”, que la cifra de padrón municipal de habitantes de los municipios, debería de ser para los supervivientes, los que superen los 100.000 habitantes *de iure*⁷⁶⁶.

Faltaría ahora ver gráficamente como quedaría plasmado este razonamiento, habiéndose descartado previamente por este autor que todas las capitales de provincia o los municipios denominados “de gran población” dispusiesen de policías locales.

Con base a la propuesta de este autor, se obtendría el siguiente patrón en las cuatro comunidades autónomas que actualmente disponen de policía autonómica, con municipios que superan los 100.000 habitantes:⁷⁶⁷

Número de municipios por Comunidad Autónoma con más de 100.000 habitantes⁷⁶⁸	
Cataluña	10
Canarias	4
País Vasco	4
Comunidad Foral de Navarra	1
Total 19	

Tabla 6.1

⁷⁶⁶ A fecha de esa publicación, en el año 2006, no eran más de 60.

⁷⁶⁷ Datos del Instituto Nacional de Estadística de 2014 [consulta realizada el 14/03/2015].

⁷⁶⁸ **Cataluña:** Barcelona, Badalona, L’Hospitalet de Llobregat, Mataró, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet, Terrassa, Tarragona y Lérida. **País Vasco:** Bilbao, San Sebastián, Baracaldo y Vitoria-Gasteiz. **Navarra:** Pamplona. **Canarias:** San Cristóbal de la Laguna, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas y Telde.

De la misma manera, así quedaría configurado el patrón de estas diez provincias:

Número de municipios por provincia con más de 100.000 habitantes	
Barcelona	7
Tarragona	2
Bizkaia	2
Sta. Cruz de Tenerife	2
Las Palmas	2
Gipúzkoa	1
Navarra	1
Álava	1
Lérida	1
Girona	0
Total 19	

Tabla 6.2

Se ha de tener presente que por ejemplo, en caso de aplicarse este criterio, la ciudad de Gerona quedaría agraviada por este criterio poblacional respecto del resto de capitales de provincia de Cataluña que sí dispondrían de policía local (Barcelona, Tarragona y Lérida). También quedaría minusvalorada y agraviada en comparación con las otras poblaciones de Cataluña que sin ser capital de provincia, también dispondrían de policía local.

Por ello, a continuación se mostrarán dos tablas. La primera con los resultados del resto de las 52 provincias españolas (pertenecientes a 17 comunidades autónomas y a dos ciudades autónomas).

Número de municipios por provincia con más de 100.000 habitantes					
Madrid	10	Zaragoza	1	Salamanca	1
Barcelona	7	Valladolid	1	Valencia	1
Cádiz	3	Gipúzkoa	1	Ávila	0
Alicante	2	Huelva	1	Palencia	0
Asturias	2	Granada	1	Lugo	0
Bizkaia	2	Jaén	1	Cáceres	0
Málaga	2	León	1	Segovia	0
Murcia	2	Albacete	1	Guadalajara	0
Las Palmas	2	Islas Baleares	1	Soria	0
Sta. Cruz de Tenerife	2	Burgos	1	Ciudad Real	0
Sevilla	2	Lleida	1	Teruel	0
Tarragona	2	Navarra	1	Toledo	0
Álava	1	Ourense	1	Cuenca	0
Cantabria	1	Almería	1	Girona	0
Castellón	1	Badajoz	1	Zamora	0
La Coruña	1	Pontevedra	1	Huesca	0
Córdoba	1	La Rioja	1	Ceuta y Melilla	0
Total 62					

Tabla 6.3

Se ha podido observar en la tabla 6.3, que del total de las 52 provincias españolas, un total de 16 de éstas no dispondrían de policía local. En solo 10 provincias de las 52 existentes (1/5 parte), se concentrarían casi 1/3 parte de las poblaciones con más de

100.000 habitantes (19 de 62), es decir, que la distribución de policías locales quedaría bastante desigual en el conjunto del territorio español.

En la segunda se exponen los datos de los municipios con más de 100.000 habitantes, pero en relación a las CCAA.

Número de municipios por Comunidad Autónoma con más de 100.000 habitantes	
Andalucía	12
Cataluña	10
Comunidad de Madrid	10
Castilla y León	4
Canarias	4
País Vasco	4
Comunitat Valenciana	4
Galicia	3
Principado de Asturias	2
Región de Murcia	2
Extremadura	1
Castilla - La Mancha	1
Islas Baleares	1
Aragón	1
Comunidad Foral de Navarra	1
Cantabria	1
La Rioja	1
Ceuta y Melilla (ciudades autónomas)	0
Total 62	

Tabla 6.4

En esta última tabla se puede ver la distribución por CCAA, donde por ejemplo se hace notar el resultado de Castilla-La Mancha (de una gran extensión, y con 919 municipios distribuidos en un total de 5 provincias)⁷⁶⁹ pero que solo podrían disponer de policía local (si se aplica el anterior criterio), la ciudad de Albacete.

En cambio en la Región uniprovincial de Murcia (muchísimo más reducida en tamaño y en con sólo 43 municipios)⁷⁷⁰, tiene dos municipios con 100.000 habitantes (Murcia y Cartagena), los cuales sí podrían disponer de Cuerpos municipales de policía.

Es por ello que según este doctorando, que ante el criterio aportado por los autores expuestos anteriormente, la distribución territorial de las policías locales sería realmente irregular, y de dudosa aplicación práctica.

Si es cierto que la propuesta de Barcelona Llop se realiza para únicamente las comunidades autónomas que disponen actualmente de policía autonómica y no para el resto, pero como no se sabe si en un futuro no muy lejano otras comunidades autónomas querrán optar por formar un Cuerpo policial de este tipo⁷⁷¹, se debería optar por aplicar este u otro criterio para el caso que se haya decidido modificar la legislación relativa a la creación o mantenimiento de las policías locales.

⁷⁶⁹ [consulta realizada el 14/03/2015], <<www.castillalamancha.es>>.

⁷⁷⁰ [consulta realizada el 14/03/2015], <<www.murcia.es>>.

⁷⁷¹ Lo más probable es que si alguna Comunidad optase por crear policía autonómica, fuese una de las cinco que actualmente dispone de agentes del Cuerpo Nacional de Policía adscritos a sus territorios, como ya pasó anteriormente en Canarias, siendo éstas las de Valencia, Andalucía, Galicia, Asturias y Aragón.

Sería por ello importante, para el caso que se quisiese aplicar esta u otra distribución policial similar, no dejar fuera de la opción de mantener con policía local al resto de capitales de provincia, ya que aunque no dispusiesen de esta cifra poblacional, al ser núcleos administrativos y territoriales importantes no deberían de dejar de existir estos Cuerpos policiales tan emblemáticos y particulares.

Cuando los autores o sindicatos abogan por la disolución de las policías locales, eliminando un escalón del modelo policial actual (en las CCAA que disponen de policía autonómica), se debería de fijar la forma en que los miembros de estas policías locales deberían anexionarse a otros Cuerpos policiales.

Para ese caso parece que la forma más factible sería la de fusionarse las policías locales con los Cuerpos autonómicos respectivos, ya que tanto la formación, como el idioma utilizado (en Cataluña y País Vasco) es el mismo.

Esto es importante, porque si a estos agentes locales se les permitiese formar parte del resto de Cuerpos policiales, podría producirse una hipotética fuga masiva de estos agentes a otras policías locales o autonómicas de otras CCAA, o a cualquiera de los dos Cuerpos estatales, que reduciría significativamente los miembros policiales (y de esta forma la ratio de agentes) en esas comunidades autónomas.

Si se recrease el escenario propuesto por estos autores en las Comunidades de Madrid y Murcia existen la BESCAM y las UESCARM respectivamente⁷⁷², respecto de establecer únicamente dos niveles policiales (entendiéndose aquí que sería el Estatal-local por no existir policías autonómicas), confluirían en estos territorios las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), las policías locales y uno de estos Cuerpos especiales (con uniforme e insignias propias).

Ante este escenario podrían haber dos soluciones, o bien su disolución e integración de estas Brigadas Especiales a los municipios que están adscritos, o bien transformar a estas Brigadas en un Cuerpo autonómico propiamente dicho, eliminando parcialmente a las policías locales (según el criterio escogido).

Si en cambio se estableciesen en las Comunidades de Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias los dos escalones policiales (Estatal-Autonómico), sin tener en cuenta a las policías locales por entenderse que no estarían en todo el territorio (únicamente y de forma excepcional en algunos municipios), cuando la ciudadanía reclamase los servicios policiales en sentido amplio (seguridad ciudadana, recogida de denuncias, policía administrativa, etc), únicamente se podría ofrecer el servicio policial a través del Cuerpo autonómico, y no a través de las FCSE, ya que estas últimas realizan funciones residuales en estas CCAA⁷⁷³.

⁷⁷² Como se explicó anteriormente, son Cuerpos de policía financiados parcialmente por estas comunidades autónomas para realizar funciones de apoyo a las policías locales, y que sin ser propiamente Cuerpos autonómicos, están a medio camino entre la Administración local (que las dirige) y la autonómica (quien las crea y las financia).

⁷⁷³ Las FCSE no acuden a los requerimientos de seguridad ciudadana ordinarios, ni patrullan, ni asisten a los conflictos vecinales, etc, por tener esas competencias ordinarias delegadas a los Cuerpos autonómicos. En cambio siguen disponiendo en estas CCAA de Unidades de investigación, Grupos de aduanas, de intervención de armas, de patrulla fiscal, marítima, de Tramitación de documentación personal.

Por contra, en el resto de territorio, un ciudadano podría seguir teniendo la posibilidad de ser asistido por los dos niveles policiales (Estatal-Local).

De esta forma, si para eliminar uno de los tres escalones policiales, se redujese el escalón local en las CCAA que disponen de Cuerpo policial propio, se reducirían en la práctica, los escalones de tres a uno, ya que el escalón autonómico ha sustituido al estatal en lo referente a las competencias básicas y ordinarias que la ciudadanía demanda.

Por las problemáticas mencionadas en el análisis de esta parte del trabajo, se ha de intentar encontrar una fórmula de prestación de servicios más adecuada, obteniendo en esas poblaciones más efectividad policial reorganizando los recursos y Cuerpos existentes en la actualidad.

Esta nueva fórmula pasa por valorar la expuesta en el siguiente punto del trabajo, y en su caso adaptarla a la realidad social actual, como posteriormente se observará.

6.2.2 - La reconversión de las policías locales en policías locales supramunicipales

En el apartado anterior se ha hablado de una hipotética fusión entre los Cuerpos autonómicos y locales en las cuatro comunidades autónomas que disponen de Policía propia, y donde supuestamente (bajo excepciones) las policías locales podrían desaparecer en pro de un Cuerpo único de ámbito territorial, siempre y cuando preexistiese una policía autonómica.

Ahora bien, existe una fórmula de funcionamiento de las policías locales adaptativa a la realidad social y policial actual que podría aplicarse tanto, en los territorios con Policía propia, como en los casos en que no preexista un Cuerpo autonómico.

En cambio, en los territorios donde exista un Cuerpo de agentes nacionales adscritos al Gobierno de una comunidad autónoma, no sería válida la fórmula propuesta anteriormente, debiendo plantearse otra solución única para estos territorios.

Volviendo a las reflexiones que realiza Barcelona Llop sobre el modelo de un estado policial bipolar, el cual surge del escenario ideal que piensa se habría que llegar, estructurado en dos niveles territoriales (como regla general), uno de ellos ocupado por las FCSE y el otro por las policías autonómicas o por las policías locales (pero no por las policías autonómicas y por las policías locales simultáneamente)⁷⁷⁴, se plantea la otra cara de la moneda, es decir, la propuesta de solución ante los amplios supuestos que no existan policías autonómicas, que son trece de las diecisiete CCAA existentes.

De igual forma se posiciona la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) y el Sindicato Unificado de Policías (SUP), en su proposición de 2013, de reestructuración del sistema policial español⁷⁷⁵.

Propone dos niveles de competencias policiales: estatal y local; o estatal y autonómico (en el caso de existir este último), donde según dicho escrito:

“necesariamente habrá de pasar un periodo transitorio de adaptación de al menos cinco años, a la nueva situación, realizándose en sus estructuras y en otras cuestiones todos los cambios que sean necesarios, para que se pueda hablar en consecuencia, de un sistema eficaz y viable presupuestariamente.”

Como fórmula de afianzamiento para la propuesta incardinada en este apartado, se encontraría la creación de Cuerpos policiales de ámbito supramunicipal, pero no en base a la realización de convenios de asociaciones de servicios, sino creando *ex novo* un Cuerpo de ámbito comarcal.

Según se ha podido ver anteriormente, los problemas de ciertos municipios para garantizar la presencia policial en su territorio no están resueltos con la actual regulación policial, o al menos para realizar en muchos municipios funciones diferentes a las de seguridad ciudadana, si se le es requerido.

⁷⁷⁴ Op. Cit. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, p. 31.

⁷⁷⁵ Op.Cit. *Un modelo de seguridad para el siglo XXI*, p. 9

La Subcomisión del Congreso de los Diputados encargada de la elaboración de un informe sobre el establecimiento de un nuevo modelo policial, publicó sus conclusiones en diciembre de 1999 (después de más de tres años de trabajo), donde en ellas se leía lo siguiente⁷⁷⁶:

“Un sistema público de seguridad interior sólo es coherente y sólido en la medida en que se gesta y aplica de manera conjugada en sus orientaciones y medios a fin de producir estrategias y resultados homogéneos en el conjunto de los territorios sobre los que se proyecta sin que ello derive nunca en invasión de las identidades o tareas singulares de cada una de las Administraciones y Cuerpos intervinientes [...]. No se trata de sugerir tendencias uniformizadoras que desvirtúen la asimetría esencial del Modelo sino, por el contrario, se ha de respetar y resaltar esa asimetría conjugándola con esquemas de actuación sencillos que faciliten una suma de esfuerzos a fin de evitar lagunas, solapamientos o duplicidades [...]. El ciudadano no se plantea «quién» le presta seguridad sino que exige que esa seguridad sea constatable en su entorno y sentida como tal.”

Se tendría que entender esta reflexión como la posibilidad que debería de valorar el Gobierno estatal para legislar un nuevo modelo policial que contemplase, entre otras posibles posibilidades, una figura que bien pudiese ser la de los Cuerpos locales de seguridad de ámbito supramunicipal, como por ejemplo, Cuerpos de policía local comarcales o provinciales.

Esta regulación incardinaría la autorización legal para que estos Cuerpos, pudiesen crearse e inscribirse en sus CCAA bajo el Gobierno del conjunto de los Ayuntamientos de la Comarca (los Consejos Comarcales) o también del Gobierno de la Provincia (las Diputaciones), previa autorización y coordinación de las regiones autónomas que tuviesen competencias transferidas en materia de seguridad pública, o por el Estado para el caso de comunidades autónomas donde no las tuviesen.

Barcelona Llop, afirma en el capítulo titulado “Desmunicipalizar las policías locales”⁷⁷⁷, que al impedir la LOFCS la existencia de Cuerpos locales de policía distintos a los municipales reduce las intervenciones extramuros a supuestos excepcionales (de auténtica emergencia). Entiende, no obstante, que mantener la policía local contra viento y marea no es lo más acertado y que algunos problemas que los acucian, podrían resolverse mejor si, además de Cuerpos municipales, el legislador estatal admitiera que pueden existir otros de carácter municipal⁷⁷⁸.

Dentro de la necesidad de aumentar los recursos de las policías locales en un hipotético marco policial bipolar, este mismo autor establece como objetivo de esta pretensión, el conseguir, como dice el autor: “que los Cuerpos existentes dispongan de medios

⁷⁷⁶ *Op. Cit.* Informe número 154/000012 de la Subcomisión, creada en el seno de la 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, p.26.

⁷⁷⁷ Barcelona Llop, J. (2003). *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Bosch S.A, pp. 48-50.

⁷⁷⁸ En este caso el autor aporta datos numéricos del año 2003, relativos y relacionados entre el número de entidades locales y sus poblaciones y el número de Cuerpos locales, pero al no ser acordes con las cifras actuales, se ha prescindido reflejarlos por poder distorsionar y contravenir los aportados por el doctorando en este trabajo. *Ibidem Ídem*, p.50.

personales y materiales suficientes para ejecutar las funciones que legalmente se les atribuyan”.

Concreta la propuesta con la siguiente reflexión⁷⁷⁹:

“Naturalmente, ello no quiere decir que los Cuerpos municipales dejen de existir. Únicamente que han de ser menos que los actuales y que debiera potenciarse la supramunicipalidad en muchos casos. A partir de ahí, las policías locales debieran ser de ámbito supramunicipal. Mancomunidades, comarcas u otras figuras asociativas podrían formar el marco organizativo y territorial de estos Cuerpos, que por fuerza deberían estar integrados por el número suficiente de funcionarios para dar servicio a la población 24 horas sobre 24 horas, 7 días sobre 7 días y 12 meses sobre 12 meses [...] los Cuerpos supramunicipales se nutrirían en primer lugar de los funcionarios pertenecientes a los municipales que absorberían [...]. En cuanto a las funciones, estos Cuerpos estarían en principio en condiciones de asumir sin grandes dificultades todas las que la vigente legislación atribuye a las policías locales, a diferencia de lo que ocurre hoy a propósito de muchos de los que existen.

Esta supramunicipalidad, puede entenderse como la de Cuerpos de policía local fusionados en un nuevo ámbito territorial superior, bien de ámbito comarcal, bien de ámbito provincial, cosa que para ello se necesitaría una modificación de la legislación estatal, seguidas de todas las normas autonómicas de coordinación, en su adaptación.

Si se diese esta solución como la óptima, una vez modificada la normativa estatal que permitiese la formación de estos Cuerpos, únicamente se tendría que dar una cadencia temporal para que los Cuerpos de policía local existentes pudiesen anexionarse en nuevos Cuerpos policiales en una delimitación territorial supramunicipal.

El escenario sería similar al actual, ya que los municipios con policía local preexistente seguirían disponiendo de sus efectivos, aunque quizá no todos pudiesen estar destinados en las mismas dependencias municipales, ya que por economía básica se debería de tender a centralizar los efectivos en un número más reducido de comisarías distribuidas estratégicamente en el territorio, reduciendo gastos y cubriendo de esta manera su demarcación de una manera más efectiva.

Los agentes de una misma Comarca o Provincia (según la opción legislativa a convenir) vestirían la misma uniformidad, que en sí, todas las Comarcas o Provincias españolas deberían de unificar homogéneamente, independientemente de que cada Cuerpo pudiesen lucir rasgos particulares de su identidad y ente local de pertenencia.

Los mandos policiales se unificarían en escalas y graduaciones, pasando estos a formar parte de un único Cuerpo por Comarca o Provincia, mejorando de esta forma los criterios de toma de decisiones, existiendo para ello mesas coordinadoras entre los diferentes Cuerpos supramunicipales.

⁷⁷⁹ *Op. Cit.*, “sobre el modelo policial español y sus posibles reformas”, p. 41.

Por último, respecto a la selección y formación del nuevo personal policial, la solución a las problemáticas actuales relacionadas con el nepotismo y a las suspicacias de los procesos de selección sin transparencia, tendría fácil solución, si dichos procesos se realizasen por medio de la Administración autonómica y no por la administración local, ya que al no ser el ente municipal el que los seleccionase, se reducirían las problemáticas vinculadas a los procesos selectivos del personal funcionario, fijo o interino.

En este sentido, cuando una administración local (comarcal o provincial), necesitase dotar a sus plantillas de nuevos efectivos, publicaría las bases, y comunicaría a la administración autonómica las mismas para que iniciase la selección. Una vez escogidos los aspirantes, los ayuntamientos recibirían a dichos agentes después de un periodo de formación preestablecido, una vez hayan realizado esta fase en las academias policiales autonómicas.

Para el caso del personal interino, debería de existir una bolsa autonómica de este tipo de agentes. Cada año se dotaría a un número determinado de agentes a estas bolsas y posteriormente, los Cuerpos policiales que necesitasen a este tipo de personal, justificarían su adscripción temporal frente a la administración de su Comunidad Autónoma para que se incorporasen en los periodos legalmente establecidos, normalmente para cubrir de forma puntual: bajas, periodos vacacionales, aumento de población temporal, grandes festividades o eventos, etc, ganando estos agentes experiencia y méritos con estas adscripciones temporales para poder aspirar con posterioridad a ganar plaza como funcionario de carrera en alguno de estos Cuerpos policiales de ámbito supramunicipal.

Analizando con detenimiento las dos opciones de supramunicipalidad expuestas, se podría ver cuál de ellas sería la más viable, para únicamente decantarse por una de ellas.

Bajo el criterio del doctorando, un Cuerpo provincial no sería factible por ser demasiado complicado asumir la vigilancia y control de una extensión territorial tan amplia con únicamente los efectivos de lo que eran sus policías locales. Esto se debería, tanto por el número de efectivos disponibles (en algunas provincias irrisorio)⁷⁸⁰, como por los medios, muchas veces escasos, que dispondrían las policiales locales preexistentes en ciertas provincias.

De esta forma, si la opción de disponer de un Cuerpo provincial contemplase la obligatoriedad de su formación, las provincias con pocos efectivos serían incapaces de satisfacer las demandas de muchos de los municipios por falta de efectivos o medios.

Por el contrario, si no fuese de obligado cumplimiento su formación, algunas provincias deberían de desistir de tener este escalón policial de ámbito local. En este último supuesto, y con el ánimo de rescatar a las policías locales de grandes poblaciones o de las de capitales de provincia, se tendría que recurrir a alguno de los criterios de los planteados en el apartado anterior, ya que si no serían también eliminadas.

Ejemplo de ello se puede encontrar en la provincia de Palencia, donde sus datos nos harían comprender que no sería factible crear un Cuerpo de policía supramunicipal que

⁷⁸⁰ Por ejemplo, la provincia de Cáceres disponía en 2012 de 481 agentes en la provincia, los cuales si formasen parte de una policía provincial deberían de vigilar un territorio con 219 municipios.

englobase a sus policías locales para cubrir todo el territorio provincial, por solo existir 150 agentes distribuidos en seis policías locales⁷⁸¹.

En el caso expuesto de la Provincia de Palencia, si no se crease una Policía Local Provincial, y no se asegurase una fórmula de salvaguarda para la policía local de la capital (por ser la más importante en número de efectivos), esta estaría condenada a desaparecer en esta provincia.

Por todo esto, es mejor valorar los pros y los contras de una Policía Comarcal, ya que ésta podría cubrir mejor la zona asignada a su territorio, y les sería más fácil prestar sus servicios, por tanto en los municipios que actualmente tienen policía local, como los que no disponen, ya que no son tantos municipios a cubrir.

Como que al igual que en los territorios provinciales, muchas comarcas no dispondrían de suficientes medios ni efectivos policiales para cubrirlas, por esto **no sería necesario que se estableciese la obligación de crear estos Cuerpos policiales supramunicipales** en todas las Comarcas, sino únicamente en el seno de las que pudiesen demostrar su efectividad en virtud de los medios y efectivos preexistentes.

Para poner un ejemplo del razonamiento expuesto en el párrafo anterior, respecto de la inviabilidad para la creación de Cuerpos supramunicipales en todas las Comarcas, se podrían observar los datos de la provincia de Toledo, que dispone de 10 comarcas, las cuales disponen de 645 agentes de policía local (en el año 2012) distribuidos en 93 Cuerpos municipales⁷⁸². Si estos tuviesen que asistir los requerimientos del total de sus Comarcas (que comprenden 203 municipios) sería ciertamente complicado, ya que muchas comarcas no disponen de policía local, la ratio policial de ese territorio sería muy baja y con tan pocos efectivos, que tendrían serios inconvenientes para poder llegar a cubrir todos los servicios que fuesen requeridos. Por ello, solo deberían de crearse en las comarcas que dispusiesen previamente de efectivos de policía local suficientes.

Para poner otro ejemplo práctico, se expondrá la tabla 6.6, donde se analizarán los datos singulares de las policías locales que se ubican en las Comarcas de la Provincia de Tarragona, ya que ésta ha sido la provincia elegida para analizar de forma estadística a las policías locales de una forma representativa.

Se puede observar en la tabla 6.5, que la Provincia de Tarragona tiene una ratio de agentes de Policía Local de 1.14 policías por 1.000 habitantes⁷⁸³. Esta cifra cubre los diferentes municipios de la Provincia, pero no quizá los diez territorios comarcales. Por ello, si se miran los datos, comarca a comarca, se podrá observar que no todas ellas tienen las mismas posibilidades de ser candidatas a tener una policía supramunicipal.

⁷⁸¹ Palencia (117 efectivos), Aguilar de Campoo (9 efectivos), Dueñas (5 efectivos), Guardo (8 efectivos), Venta de Baños (6 efectivos) y Villamuriel de Cerrato (5 efectivos), [consulta realizada el 31/08/2015].
<<[⁷⁸² Información del número de municipios facilitada a fecha junio de 2015de por la Dirección General de Protección Ciudadana del Gobierno de Castilla la Mancha, no diferenciándose de entre estas 93 policías locales, cuáles son de Vigilantes municipales \(en caso que las haya\) y cuáles de policía local propiamente dichas, \[consulta realizada el 31/08/2015\].
<<\[⁷⁸³ A esta cifra se le debería de sumar los efectivos de los *Mossos d'Esquadra* y las fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado destinados en estos municipios.\]\(http://www.castillalamancha.es/gobierno/haciendayaapp/estructura/dgppc/actuaciones/coordinaci%C3%B3n-policias-locales>></p></div><div data-bbox=\)](http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1283000111058/_/_/_>></p></div><div data-bbox=)

Comarcas de la Provincia de Tarragona (año 2012)					
Comarcas	Hab.	Municipios	Policías locales y agentes	Agentes totales	ratio
<i>Tarragonés</i>	249.197	22	<i>Altafulla</i> (20), <i>Constantí</i> (15), <i>Creixell</i> (18), <i>Roda de Berà</i> (20), <i>Salou</i> (68), <i>Tarragona</i> (217), <i>Torredembarra</i> (54), <i>Vila-seca</i> (43)	455	1.83
<i>Baix Camp</i>	191.553	28	<i>Cambrils</i> (94), <i>Mont-roig</i> (26), <i>Reus</i> (155), <i>Vandellòs i l'Hospitalet de l'infant</i> (17)	292	1.52
<i>Baix Penedès</i>	100.320	14	<i>Calafell</i> (79), <i>Cunit</i> (30), <i>El Vendrell</i> (93), <i>L'arboç</i> (12)	214	2.91
<i>Baix Ebre</i>	80.453	14	<i>Tortosa</i> (72), <i>Camarles</i> (8), <i>Deltebre</i> (23), <i>L'Atmetilla de mar</i> (20), <i>Roquetes</i> (15)	138	1.72
<i>Montsià</i>	70.561	12	<i>Alcanar</i> (17), <i>Amposta</i> (37), <i>Sant Carles de la Ràpita</i> (28), <i>Sant Jaume d'Enveja</i> (9), <i>La Sènia</i> (9), <i>Ulldecona</i> (13)	113	1.60
<i>Alt Camp</i>	44.693	23	<i>Valls</i> (33)	33	0.74
<i>Conca de Barberà</i>	20.803	22	<i>Montblanc</i> (16)	16	0.70
<i>Ribera d'Ebre</i>	22.966	14	<i>Mora d'Ebre</i> (8)	8	0.35
<i>Terra Alta</i>	12.308	12	----	----	0
<i>Priorat</i>	9.699	23	----	----	0
TOTAL	814.169	184	30	1269	1.14

Tabla 6.5

Se puede observar también, que de las 10 comarcas existentes, cinco de ellas **serían policialmente deficitarias**.

Concretamente la primera de ellas, la del *Alt Camp* (solo tiene una ratio de 0.74 policías por 1.000 habitantes), la segunda denominada *Conca de Barberà* (con una ratio de 0.70), y la tercera llamada *Ribera d'Ebre* (con únicamente una ratio de 0.35), así como también, las dos últimas Comarcas de la tabla (la *Terra alta* y *el Priorat*), con 22.007 habitantes que engloban a 35 poblaciones, que no disponen de servicio de policía local.

De esta forma se debería de ser prudentes para decir que todas estas comarcas podrían formar un Cuerpo comarcal de policía, ya que **muy posiblemente sólo la mitad de ellas podrían asumir este servicio**.

La única forma de crear un Cuerpo comarcal en estas cinco comarcas sería la de aportar cada población el presupuesto suficiente para crear plazas de agentes para cubrir de forma factible a sus municipios, los cuales estarían asignados a estas poblaciones, aunque dependerían orgánica y funcionalmente de la policía local capital de comarca, que es donde radicaría la comisaría central.

Para que una comarca sea verdaderamente efectiva (policialmente hablando), deberían de preexistir un número de efectivos suficientes para cubrir todos los municipios desde las diferentes comisarías de ese territorio (dependiendo éstas de la Dependencia policial más dimensionada, que normalmente será la del municipio capital de comarca),

debiéndose establecer directrices comunes para patrullar y asistir a sus habitantes de una forma homogénea.

Aun y así, existiría la problemática de tener que cubrir los servicios de los municipios que no disponen una policía local preexistente. Esto se solucionaría bajo convenio por el cual estos municipios aportarían el presupuesto suficiente para aumentar el número de efectivos a este Cuerpo policial comarcal, sumándolos a los ya existentes para garantizar la disponibilidad de los nuevos efectivos para la vigilancia de los municipios que han querido contribuir económicamente para con este fin.

En cierto modo, esta metodología recuerda (con matices) a la Orden estatal INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que regula los convenios asociativos policiales.

No es igual ni en la forma ni en las condiciones, pero si en el fondo, en lo referente al hecho de establecer una asociación de los diferentes municipios de una misma comarca que buscan ser más efectivos en las diferentes materias policiales, aunque en este caso en lugar de una asociación de diferentes Cuerpos de policía local, lo que se generaría sería un nuevo Cuerpo policial con identidad propia.

Además, este modelo podría extenderse tanto a las comunidades autónomas con policía autonómica, como a las que no disponen, ya que los Cuerpos comarcales servirían de refuerzo a éstas, o a las FCSE, por ser Cuerpos más amplios y con más recursos que las actuales, ya que no prestarían sus servicios por separado, y en sí, estarían más coordinadas al existir menos policías locales que en la actualidad.

6.2.3 - La anexión del conjunto de la seguridad pública en agentes policiales

Además de las funciones de vigilancia y control de seguridad pública que competen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto estatales, autonómicas como locales (las reconocidas por la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), existen en este país muchas otras funciones que son realizadas por actores que, aunque se ejercen de forma legal y diferenciada, se desarrollan de forma paralela y muchas veces coincidente, con las que ejercen o deberían de ejercer los Cuerpos policiales.

Se verá que estos miembros con funciones “*pseudopoliciales*” suelen ser coincidentes en funciones y/o en el espacio con los policiales, pero que sin serlos, tienen asignadas tareas que bien podrían ser realizados por unos o por otros indistintamente, pero que como consecuencia de la actual regulación policial, han de verse relegados en un plano de estricta colaboración.

Se intenta buscar aquí una fórmula para conseguir establecer una solución común, para que los diferentes miembros no policiales que realizan funciones de seguridad pública se anexionasen (en medida de lo posible según las particularidades personales de sus miembros) a las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes

De esta forma se obtendrían tres fines verdaderamente positivos:

- 1) La eliminación de Cuerpos no policiales en pro de un sistema de seguridad pública más heterogéneo y funcional.
- 2) El aumento del número de efectivos policiales, los cuales podrían realizar las tareas que previamente asumirían dentro de los organismos no policiales, pero con todas las garantías, deberes y obligaciones que tiene un agente policial.
- 3) La simplificación departamental de los estamentos administrativos actuales, reduciendo de esta forma el gasto público y eliminando órganos u organismos funcionalmente duplicados, respecto de las competencias asignadas a las fuerzas policiales.

Estos fines son los que se van a intentar obtener con diversas propuestas separadas según los actores no policiales a analizar.

6.2.3.1 – De los agentes rurales

En el apartado 2.1.5.3 del trabajo se habló de los Cuerpos de agentes rurales, especificándose que según la normativa de cada Comunidad Autónoma, la realización de las siguientes funciones de Policía Administrativa Especial, con relación a la protección del medio ambiente, siendo la vigilancia, la inspección, la colaboración en la gestión, la investigación⁷⁸⁴ y la información y asesoramiento a los ciudadanos.

Si las se comparan con las ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se puede ver que dichas competencias son claramente duplicadas a las que también tienen asignadas por ejemplo en Cataluña las policías locales⁷⁸⁵, o también el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*⁷⁸⁶.

Por ese preciso motivo, y siguiendo con el ejemplo de Cataluña, se podría proponer fusionar a los agentes rurales de esta Comunidad Autónoma para, entre otros motivos que se verán, evitar duplicidades innecesarias.

Dichos agentes rurales podrían pasar a formar parte de cualquiera de los dos Cuerpos policiales, aunque con motivo de la especialización que han adquirido en estas materias, y ya que dependen de la *Generalitat* de Cataluña, sería más lógico que fuesen asignados y reconvertidos dentro del Cuerpo autonómico a las unidades especializadas en medio ambiente que dispone el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*. De esta forma, se aumentaría en Cataluña el número de agentes autonómicos, en casi quinientos agentes y mandos⁷⁸⁷.

A modo de ejemplo sobre la aceptación de este colectivo en la sociedad como agentes de la autoridad, o sobre su entendimiento de si deberían de ser un Cuerpo policial, si puede observar el voto particular expuesto en el Dictamen 6/2002 sobre el Anteproyecto de ley del Cuerpo de Agentes Rurales de Cataluña⁷⁸⁸, donde se ve que la *Unió de Pagesos de Catalunya* considera que el Cuerpo de agentes rurales ha de ser un Cuerpo técnico y especializado en gestión agrícola, ganadera y forestal, sin abandonar la vigilancia rural y la prevención de incendios, y no un Cuerpo policial que solo busque fiscalizar a los payeses y a la gente del territorio.

Este comentario del Sindicato de agricultores mayoritario en Cataluña deja ver la idea que tienen los principales afectados por las funciones que hasta ahora desempeñan estos agentes, pudiéndose valorar que si estuviesen integrados, bien en un Cuerpo policial (los que quisiesen o pudiesen ser adscritos) o bien en un Cuerpo de Inspectores administrativos

⁷⁸⁴ No obstante, en materia de investigación de aguas y residuos, las funciones de investigación que regula el artículo 5.2 de la Ley 17/2003, de 4 de julio, solo podrán realizarlas (según la limitación que establece el artículo 6.2 de esa misma Ley) desde el ámbito administrativo, y en colaboración con los organismos del departamento competente en materia de medio ambiente.

⁷⁸⁵ **Artículo 11.K, de la Ley 16/1991**, de 10 de julio, de policías locales de Cataluña: Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno.

⁷⁸⁶ Según el **artículo 12.1.2º, de la Ley 10/1994, de 11 de julio**, de la *Policia de la Generalitat* de Cataluña: **d)** Velar por el cumplimiento de las leyes y las demás disposiciones del Estado aplicables en Cataluña y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, **e)** Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el medio ambiente, los recursos hidráulicos y la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otro tipo relacionada con la conservación de la naturaleza.

⁷⁸⁷ En 2014 formaban el Cuerpo de agentes rurales estaba formado por 499 miembros. Fuente: <<www.gencat.cat>> [consulta realizada el 25/08/2015].

⁷⁸⁸ Aprobado por el Pleno del Consejo de Trabajo, Económico y Social en la sesión ordinaria del día 18 de noviembre.

dependientes de la Comunidad Autónoma, serían más aceptados por este y otros colectivos, ya que como se deduce, para ellos las funciones de Policía están para los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad legalmente establecidos.

También, y para ver la importancia en la necesidad de simplificar los Departamentos de autonómicos, se expone a continuación la siguiente tabla, para justificar la necesidad de reducción del gasto público y eliminando órganos funcionalmente duplicados⁷⁸⁹.

Generalitat de Catalunya			
Consejo Ejecutivo o Gobierno			
Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural			
Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad			
Área General del Cuerpo de agentes rurales			Servicio de Coordinación Administrativa
Área General - Sede en Barcelona	Áreas Regionales - Gerona - Barcelona - Cataluña central - Tarragona - Terres de l'Ebre - Lérida	Áreas Básicas - 41 comarcas	

Tabla 6.6

Analizando el contenido de esta tabla se puede ver, que para la dirigir a los 499 Agentes y Mandos de agentes rurales se han tenido que asignar, preparar y mantener 41 sedes o dependencias de las diferentes áreas básicas de trabajo. Si en cambio, estos agentes rurales se anexionasen al Cuerpo policial autonómico, se podría prescindir de estas dependencias al poder ejercer sus funciones en las diferentes comisarías del Cuerpo autonómico.

Si se suman las dependencias de: las Áreas regionales, del Área General, y de los Servicios de Coordinación Administrativa, se puede ver con más claridad la oportunidad de ahorro en gasto público en infraestructuras⁷⁹⁰.

Así mismo, para poder dirigir este Cuerpo rural, la *Generalitat* (al igual que hace cualquier otra Comunidad Autónoma), dispone de personal del confianza (Políticos), más el personal funcionario técnico y administrativo que podría economizar este Gobierno si decidiese amortizar dichos puestos y anexionar ambos Cuerpos en el de *Mossos d'Esquadra*, en el supuesto expuesto.

Si se compara el ejemplo catalán, con el Cuerpo homónimo de la Comunidad Autónoma (llamados en esta ocasión Agentes forestales), la Ley autonómica también les otorga la consideración de Policía Administrativa Especial, y sus integrantes ostentan el carácter de Agentes de la Autoridad, cuando presten servicio en el ejercicio de sus funciones,

⁷⁸⁹ En esta tabla se puede ver el esquema orgánico del Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural de Catalunya, que es el encargado de dirigir, bajo la Dirección General de medio natural y biodiversidad, al Cuerpo de Agentes Rurales.

⁷⁹⁰ En este sentido, Fernández, C. y Iñiguez, y haciendo una analogía de lo que se razona en este párrafo, opinan que en un hipotético caso de racionalización, las comisarías locales (refiriéndose a las policías locales y a los *Mossos d'Esquadra*), podrían ser comisarías únicas y no duplicadas como lo son en la actualidad, consiguiendo economías de escala muy positivas en todo el territorio. *Op Cit. Gestió estratègica de la policia. Organització de l'eficiència en el treball policial*, p. 236.

aunque en este caso no se regula la posibilidad del porte de armas, no por estar prohibido, sino por no contemplarlo, creándose una laguna legal y un agravio comparativo de este Cuerpo con por ejemplo los Agentes Rurales de Cataluña, que realizan las mismas o similares funciones.

Es por esto que una integración de sus miembros en un Cuerpo Estatal o en las propias BESCAM, supondría su reconocimiento como agentes policiales, pudiendo ellos continuar con sus funciones primigenias, si así los quisiese determinar la normativa que regulase su fusión.

En el caso de Madrid por ejemplo, el artículo 5.1 de la Ley 1/2002, de 27 de marzo establece como funciones del Cuerpo de Agentes Forestales las siguientes:

- a)** Policía, custodia y vigilancia para el cumplimiento de la normativa legal aplicable en la Comunidad de Madrid, relativa a materia forestal, flora, fauna, caza, pesca, incendios forestales, ecosistemas, aguas continentales, vías pecuarias, espacios naturales protegidos, geomorfología, paisaje y al correcto uso de los recursos naturales y de todo aquello que afecte al medio ambiente natural.
- b)** Policía, custodia y vigilancia del Patrimonio Histórico Artístico y Arqueológico ubicado en el medio ambiente natural de la Comunidad de Madrid.
- c)** Policía, custodia y vigilancia de las especies de flora y fauna silvestre y árboles catalogados como singulares en el medio agrícola.
- d)** Policía, custodia y vigilancia de las especies de fauna autóctona y árboles catalogados como singulares en el medio urbano.
- e)** Policía y vigilancia de animales domésticos que se encuentren, tanto en el medio ambiente natural como agrícola

De esta manera, y viendo que las funciones se solapan, tanto la Policía Autonómica catalana, como a la Guardia Civil en los territorios donde no existan Cuerpos de esa índole, podrían asumir las competencias que dejarían de realizar los agentes forestales o medioambientales si fuesen absorbidos por este Cuerpo estatal, ya que el artículo 12.1.B.e) de la Ley 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad le asigna: “el 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”.

6.2.3.2 – De los agentes de la Autoridad Portuaria

Habiendo visto los motivos y razonamientos expuestos en el anterior punto del trabajo, respecto de cuáles deberían de ser las razones principales para fusionar los agentes rurales con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se deberían ver por separado, las mismas características y problemáticas existentes en el funcionamiento de los agentes de la Autoridad Portuaria, para comprobar si podrían encajar ante la misma solución.

Al detenerse a observar las funciones de dichos agentes de la Autoridad⁷⁹¹ (plasmadas éstas en el punto 2.1.5.1), se ve que éstas son similares a las que pueden realizar las policías locales, aunque siendo competencias mucho más escasas en número, de las que realmente podrían realizar si fuesen un Cuerpo dependiente de los ayuntamientos donde se radican estos puertos.

De esta manera se encuentra nuevamente, en un espacio de uso común (anexo a las poblaciones que tienen policía local), a otro Cuerpo con funciones policiales, uniformidad, vehículos, mandos jerárquicos, normativa⁷⁹² diferenciados de la de los Cuerpos legalmente reconocidos por la Ley Orgánica que define y limita a los Cuerpos policiales que teóricamente deberían de ser los únicos en ejercer esas funciones.

No se puede olvidar que los agentes de la Autoridad Portuaria se encuentran muchas veces ante situaciones que necesitan el apoyo técnico y legal del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para su legal consecución, ya que en estas zonas portuarias se ubican múltiples espacios de ocio nocturno, zonas comerciales, vías de tráfico rodado, y un gran tránsito de personas provenientes o con destino a las embarcaciones ubicadas en estas instalaciones, y que todo ello en conjunto puede acarrear y acarrea innumerables situaciones delicadas que necesitan una intervención estrictamente policial relacionadas muchas veces con el ámbito penal.

De esta forma, se pueden encontrar en los puertos españoles varias diferencias:

- 1) Respecto de los trabajos realizados en ellos, la policía portuaria trabaja en las zonas de uso común, y la Guardia Civil en las zonas de paso entre éstas y las zonas privativas.
- 2) Ambos Cuerpos ejercen funciones diferentes, aunque bien la Guardia Civil también está habilitada legalmente para ejercer cualquiera de las cuatro funciones enumeradas anteriormente.
- 3) En comparación con la Guardia Civil, la policía portuaria es un Cuerpo con múltiples limitaciones legales.
- 4) Existen de forma diferenciada entre ambos Cuerpos, elementos tales como las dependencias, los mandos policiales, la uniformidad, etc.

Viendo estas diferencias, se pueden encontrar por segunda vez (al igual que pasa con los agentes rurales o medioambientales) duplicidad de funciones, organigramas,

⁷⁹¹ Según Moreno Retamiro, J. (2000) “Los Celadores-Guardamuellos o Policías Portuaria: ¿agentes de la autoridad?” Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, n.º 88, junio, p. 17, como solución ecléctica o armonizadora y conciliadora entre las posturas antagónicas que se evidencia entre los Tribunales, puede sostenerse que la Policía Portuaria es agente de la Autoridad (portuaria) sólo cuando desempeñando funciones públicas, realizan tareas protectoras del orden público y de la seguridad ciudadana, no teniendo el carácter de tales tareas la regulación pacífica de personas y vehículos.

⁷⁹² Aunque con ciertas limitaciones, como podría ser por ejemplo, sin posibilidad de llevar arma o realizar atestados judiciales.

departamentos y equipamientos policiales, cuando bien podrían ser solapados en un mismo Cuerpo.

Si se quisiese estudiar la opción reasignar por disolución legal a los agentes actualmente destinados en la policía portuaria, se tendría que discernir en qué Cuerpo policial tendrían que fusionarse⁷⁹³.

Existen dos posibles soluciones a estudio:

a) Formar parte de la Guardia Civil. Esta opción se fundamenta por dos motivos. El primero es que ambos son Cuerpos dependientes del Estado, y que ambos trabajan en espacios competentes de la misma Administración.

b) La absorción de estos agentes por los ayuntamientos donde están ubicados, principalmente por otros dos motivos: porque realizan funciones específicamente reguladas a las policías locales, y por ser espacios de uso común con continuidad física con las poblaciones donde trabajan esos Cuerpos policiales.

Ambas opciones pueden ser válidas, y ambas opciones deberían de ser estudiadas para por si el legislador lo viese correcto, pudiese determinar un destino más óptimo para el personal portuario.

Pero a medio camino entre la situación y funciones actuales, y la fusión de éstos con alguno de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes, existe el grupo de personas que creen que la solución pasa por la regeneración y reconocimiento de este Cuerpo dentro de la LOFCS.

Dicho deseo se refleja en la carta redactada por el Sindicato Profesional de Policía Portuaria (SPPP), y remitida con fecha 28 de junio de 2013 al Excmo. Señor Sebastián Franquis Vera, Vocal de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados⁷⁹⁴, donde se solicitaba la modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la inclusión de los Cuerpos de Policía Portuaria de las Autoridades Portuarias.

En dicha propuesta se incluiría un nuevo Título VI a la LOFCS llamado “De las policías portuarias y donde se regularían en un total de cuatro artículos⁷⁹⁵, la nueva regulación e inclusión de este Cuerpo de funcionarios en la Ley Orgánica en cuestión.

De la misma forma, dichos artículos pretenderían que se les regulase, no solo de forma similar, sino prácticamente idéntica a las policías locales en lo relativo a las actuaciones fuera del ámbito territorial (en situaciones de emergencia, ante la observancia de un

⁷⁹³ Después de pasar sus miembros por un proceso de selección y comprobación de aptitudes policiales, así como después de superar los cursos formativos en los centros policiales específicos.

⁷⁹⁴ Noticia con fecha 20/03/2014, [consulta realizada el 25/08/2015].

<<<https://www.foropolicia.es/foros/iniciativa-pro-inclusion-de-la-policia-portuaria-en-la-2-86-t121606.html>>>

⁷⁹⁵ Dichos artículos se ampararían de acuerdo con lo previsto en la LOFCS y en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, actuando en el ámbito territorial del dominio público portuario marítimo-terrestre respectivo, así como las zonas adyacentes al puerto que tengan incidencia en la protección del mismo con base en el artículo 10.b. del Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo.

delito flagrante o ante el requerimiento de las autoridades competentes), en lo referente a la regularización como institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, en lo concerniente a al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos⁷⁹⁶, y respecto a la inclusión de estos Cuerpos en las Juntas Locales de Seguridad de los municipios que cuenten con Puertos de Interés General del Estado dentro de su término municipal, así como para la constitución, en su caso de una Comisión de Seguridad Portuaria, (vinculada a la Junta Local de Seguridad) para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

Por último se establecerían en la propuesta mencionada, las que serían las funciones de estos Cuerpos de vigilancia, en los edificios e instalaciones de las Autoridades Portuarias, también de forma prácticamente idéntica a las que tienen reguladas las policías locales en sus municipios edificios e instalaciones.

Cualquiera de estas opciones, ya fuese la inclusión de estos Cuerpos en la LOFCS, como la anexión de ellos en uno de los ya regulados, serían opciones válidas, pero posiblemente la primera opción disgregaría aún más el amplio abanico policial existentes, debiéndose abogar más por la reducción de Cuerpos, que por la ampliación y reconocimiento de nuevos Cuerpos policiales.

⁷⁹⁶ Solicitando les fuese de les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

6.2.3.3 – Del Servicio de Vigilancia Aduanera

Habiendo visto en el apartado 2.1.5.2 del trabajo, qué es y qué competencias tiene el SVA, a continuación se puede ver el organigrama específico del SVA, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas

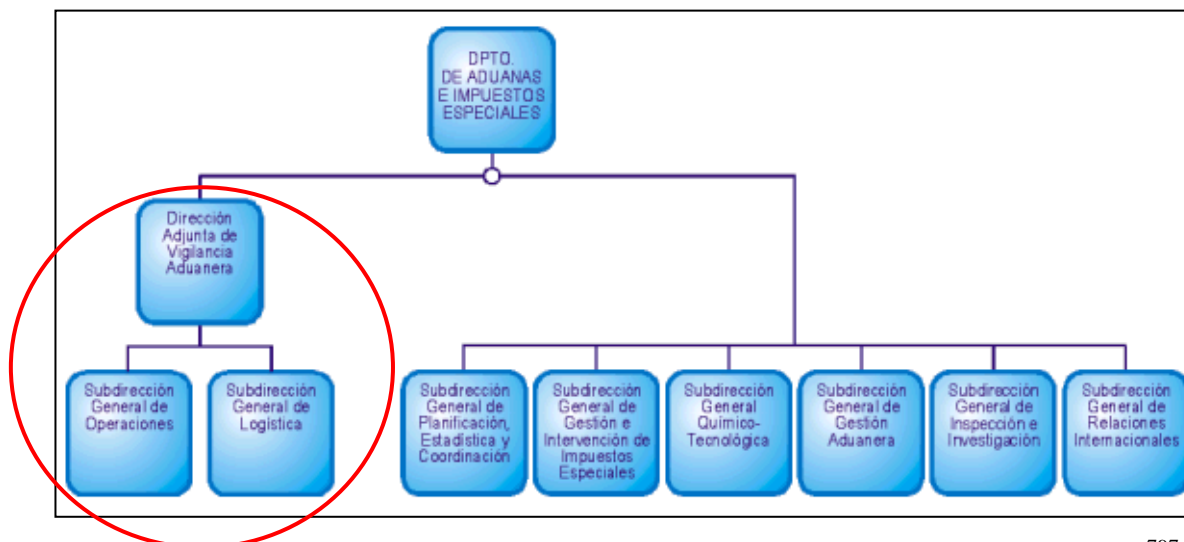


Figura 6.1⁷⁹⁷

Estos tres Departamentos, una vez desfragmentados generan un Cuerpo de vigilancia muy amplio, con casi 2000 agentes⁷⁹⁸, distribuidos en: una Jefatura central (Madrid), más en las Sedes de Áreas Regionales de diferentes Comunidades y Ciudades Autónomas españolas, más las bases marítimas (25 sedes en 10 CCAA) y las aéreas (Sevilla, Murcia y la Coruña)⁷⁹⁹, configurando un entramado de medios técnicos, personales y materiales de gran envergadura.

Ante esta afirmación, sería importante que éste Cuerpo perteneciese a cualquiera de los dos entes policiales de ámbito estatal existentes para sumar y fusionar sus medios disponibles, en un único Cuerpo policial, ahorrando sedes y personal, con el objetivo de centralizar los servicios de todo este personal.

Con esto se vislumbra que los problemas que surgen ante las funciones y distribución orgánica del SVA, más que internos, alcanzan también el ámbito de la coordinación, tanto por duplicidad departamental en la administración central, como por ejercer competencias “Especiales de Policía administrativa”, que al final resultan ser policiales (o pseudopoliciales), y también funciones de policía Judicial en muchos de sus casos.

Por ello, se tiene que discernir sobre una problemática sin resolver: la relativa a la concurrencia de atribuciones que en este campo se produce, entre el SVA y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

⁷⁹⁷ Fuente: <<<http://www.agenciatributaria.es/AEAT>>>. [consulta realizada el 16/03/2015].

⁷⁹⁸ Es muy difícil obtener información fidedigna sobre estas cifras, ya que el Ministerio de Hacienda no publica oficialmente estas cifras, motivo por el cual se tienen que obtener de páginas no oficiales, coincidiendo ellas en una cifra que ronda aproximadamente los 1.900 agentes del SVA.

⁷⁹⁹ Por los mismos motivos que los anteriormente expuestos, consulta de los datos procedentes de la web: <<es.wikipedia.org/wiki/Servicio_de_Vigilancia_Aduanera>>. [consulta realizada el 16/03/2015].

La Fiscalía General del Estado anima a buscar y encontrar una solución por los cauces de la leal cooperación institucional, manifestando lo siguiente:⁸⁰⁰

“a este problema pocas soluciones puede aportar el Ministerio Público, al que sólo le cabe lamentar que el legislador no haya sabido articular órganos y cauces de coordinación hábiles para resolver estas controversias y para evitar indeseables pérdidas de energía y medios [...]”.

Respecto a esto, Barcelona Llop comenta que⁸⁰¹:

“[...] el legislador no ha sabido, podido o querido resolver hasta ahora: si el SVA se integra orgánica y funcionalmente en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y está situado extramuros de las FCSE, o si funcionalmente concurre con éstas a propósito de la investigación y persecución de delitos ciertamente importantes sin que haya un criterio legal que delimite los campos de actuación de las organizaciones concurrentes”.

Continúa este autor pronunciándose ante esta problemática⁸⁰², aduciendo la necesidad de la búsqueda de una reforma legal ante esta problemática, primero, porque según este autor: “no deben existir servicios con competencias genuinamente policiales situados al margen de la organización policial, siendo bajo su parecer, un tema de racionalización administrativa”.

Además de la justificación utilizada anteriormente para defender la idea de la fusión de los Cuerpos pseudopoliciales con los propiamente policiales, relativa a la simplificación material de recursos, existe un segundo motivo aún más importante, tal y como continúa Barcelona Llop al razonar sobre los motivos que le llevan a pensar en la necesidad de fusionar el SVA con los Cuerpos estatales de seguridad. Según Barcelona⁸⁰³:

“las funciones policiales han de concentrarse en las fuerzas y Cuerpos de seguridad propiamente dichas, sin que tenga sentido que diferentes servicios estatales dependientes de ministerios distintos hagan lo mismo y a saber con qué grado de coordinación. Pero, aunque ésta existiera, la situación seguiría siendo criticable. Hablamos de la investigación y persecución de los delitos, tarea pública demasiado importante como para disgregarla en servicios administrativos independientes, generando una indeseable multiplicación de los competentes para cumplir cometidos materialmente idénticos”.

Abeledo López considera⁸⁰⁴ que: “la problemática actual del SVA es que actúa como autoridad administrativa y como Policías Judicial invadiendo competencias legales atribuidas a Cuerpos policiales, hecho que transgrede el ordenamiento jurídico vigente, de cuya lesividad pueden resultar lesionados derechos fundamentales individuales [...]”

⁸⁰⁰ Consulta de la Fiscalía General del Estado, n.º 2/1999, de 1 de febrero, sobre el Servicio de Vigilancia Aduanera como Policía Judicial, p.7.

⁸⁰¹ *Op. Cit.*, “Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas”, p.28

⁸⁰² *Ibidem*, p. 29.

⁸⁰³ *Op. Cit. Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, p. 29 y 30.

⁸⁰⁴ Abeledo López, R. (1994). “Servicio de Vigilancia Aduanera. Competencias en relación con actividades delictivas”. *Revista Ciencia Policial- Estudios*, n.º 27, septiembre-diciembre, pp. 8-9

por ende, podría ser declarada nula, por el Órgano Jurisdiccional competente, toda actividad de investigación realizada por los funcionarios de Vigilancia Aduanera”.

De la misma manera, y en virtud del análisis que realiza Marchal Escalona⁸⁰⁵ de la sentencia de la Sala 2ª del TS de septiembre de 2003, relativa al cuestionamiento de la naturaleza de la Dirección Adjunta del Vigilancia Aduanera (DAVA), donde se valora las funciones de policía judicial de este Órgano, llega el autor a la conclusión que es necesario y urgente reformar la legislación que regula la Policía Judicial, ya que no parece que el Real Decreto 769/1987 sea norma con rango suficiente para disciplinar una tarea en la que es posible limitar derechos fundamentales.

Estos razonamientos conducen a defender otros motivos que también justifica el porqué sería óptima la fusión defendida en este trabajo. La legalización de sus funciones o la necesidad de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La lucha contra el contrabando y las redes organizadas de delincuencia, además del intercambio de información europea en este ámbito, conlleva muchísima información de incalculable valor policial.

Para el tratamiento y consulta de información, dichos Ministerios estatales (de Interior y de Hacienda) no utilizan los mismos sistemas informáticos, motivo por el cual la información, ya no solo establecida después de los operativos finalizados, sino también de las investigaciones en curso, no se comparten entre el SVA, la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, ya que estos dos últimos son Cuerpos diferenciados del de Vigilancia aduanera.

Es por esto, que el hecho de que estén diferenciados y separados, acarrea unos problemas de coordinación por disgregación de la información, solucionable con la fusión mencionada.

Finalmente habiendo visto que la propuesta de Barcelona Llop, se puede considerar oportuna la idea de que El SVA debiera integrarse orgánica y funcionalmente en las FCSE, concretamente en el Cuerpo que, de conformidad con lo propuesto más arriba, asumiera la investigación y persecución de los delitos de contrabando.

Si así se hiciera, la sugerencia de este autor sería la de incardinar el SVA en la estructura del CNP, lo que supondría según él, la de atribuir a este Cuerpo la totalidad de las funciones ordinarias en materia de persecución e investigación de los delitos de contrabando. De ahí derivaría la necesidad de revisar las actuales atribuciones de la Guardia Civil sobre el resguardo fiscal del Estado y las funciones antedichas.

En atención a las consideraciones hechas sobre estos Cuerpos especiales, se debería de ver ahora el análisis de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad respondía, para intentar averiguar si estos entes pseudopoliciales podrían encabarse en el modelo policial español actual.

⁸⁰⁵ Marchal Escalona, A. (2004) “El servicio de vigilancia aduanera como Policía Judicial”. Revista Guardia Civil- Formación. Publica Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Agosto, p. 3.

La LOFCS responde en su preámbulo al mandato del artículo 104 de la Constitución, según decía el cual: “una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Ante este mandato, dicha Ley Orgánica pretendía ser “omnicomprensiva”, acogiendo las problemáticas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las comunidades autónomas, y de las Corporaciones Locales, siendo principalmente dos:

- a) Primeramente fijar los términos dentro de los cuales las comunidades autónomas pudiesen asumir competencias en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales.
- b) En segundo lugar, diseñar en su conjunto las líneas maestras del régimen jurídico de las FCS, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías autónomas y ocales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

De esta manera reconoció el legislador en la redacción del preámbulo de la LOFCS, 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 [...]. 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.”

Pero el establecimiento de las líneas maestras de actuación no se adaptan ahora a la realidad social y policial actual, aunque sí quizá en esa época, donde las lagunas jurídicas existentes ante las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad necesitaban una regulación para asegurar el mandato constitucional del artículo 104 con todas las garantías.

Actualmente las dos problemáticas que planteaba el preámbulo de la LOFCS ya están resueltas y consolidadas, aunque existe un pequeño inconveniente, respecto ellas. Tanto las anunciadas en el Preámbulo, como cualesquiera otras que puedan darse en la sociedad de forma cíclica, y por causas diferentes de una forma parecida, han vuelto a reaparecer ésta en el panorama policial español, pero acuciando otras necesidades, ya que nuevamente vuelven a existir otros Cuerpos que realizan funciones policiales sin estar reconocidos por esta Ley Orgánica, debiéndose buscar soluciones y regular normativamente al igual que se hizo hace casi treinta años.

Nadie duda que el reconocimiento de los principios de actuación y el diseño de las competencias de las diferentes administraciones estén plenamente consolidados por la LOFCS.

A lo sumo, una futura reforma podría incluir la normativa europea relacionada con el código deontológico policial, es decir, el Código Europeo de Ética para la Policía de 2001⁸⁰⁶, que aspira sea reconocido por las legislaciones europeas miembro, aplicándose posteriormente, según marca su articulado:

“a las fuerzas o servicios de policía públicos tradicionales, o a otros órganos autorizados y/o controlados por los poderes públicos cuyo primer objetivo consiste en garantizar el mantenimiento del orden en la sociedad civil, y que están autorizados por el Estado a utilizar la fuerza y/o poderes especiales para alcanzar este objetivo”⁸⁰⁷.

Continúa diciendo la LOFCS que: “los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales.”

Esto debería de ser ante cualquier “ente” que realizase funciones policiales, pero actualmente no es así, ya existen Cuerpos que realizando funciones de Policía Administrativa Especial no están reconocidos como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De la misma manera, estos Cuerpos pseudopoliciales se les tendría que aplicar legalmente estos principios básicos de actuación de la LOFCS, pero al no estar incluidos en ella, no les son de aplicación, cosa que genera una discordancia legislativa, por hacer realizar funciones o competencias reconocidas como policiales, pero sin llevarlas a cabo bajo los principios que buscan el objetivo constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

De la misma forma, y en pro de la justificación de la inclusión de los que se podría llamar actualmente Cuerpos pseudopoliciales, la LOFCS justificaba la distribución de las funciones atribuidas a los Cuerpos de Seguridad del Estado al objeto de “conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos”. Por esto mismo, cuando en los apartados anteriores se abogaba por la fusión de estos *Cuerpos especiales* que realizan funciones policiales (sin serlo), con los otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se hacía con el mismo propósito, conseguir la óptima utilización y distribución de medios y efectivos existentes.

Siguiendo este hilo conductor, la LOFCS justificó la integración: del Cuerpo Superior de Policía y del de la Policía Nacional, en el actual Cuerpo Nacional de Policía, para según el literal del texto: “obtener una organización racional y coherente, así como para solucionar posibles problemas de coordinación y mando por realizar dichos Cuerpos funciones similares o complementarias, con lo que de esta forma se pudiese lograr un incremento en la efectividad del servicio”.

Esta justificación, que en su día aplicó el legislador ante diferentes Cuerpos que realizaban funciones policiales, y que la solución más efectiva era fusionarlos, es la

⁸⁰⁶ Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros.

⁸⁰⁷ Definición del campo de aplicación del anexo de la Recomendación Rec. (2001) 10.

actualmente defendida en este trabajo para solucionar los problemas que siguen sustanciándose en el panorama policial actual.

Al hablar de la Policía Judicial se haya la misma preocupación del legislador, con respecto de tener la necesidad de especializar a los miembros de ambos Cuerpos de Seguridad del Estado, formándolos como especialidad policial. En este caso, esta necesidad se dio por encontrarse ambos Cuerpos realizando dichas funciones de forma separada y bajo métodos propios y particulares, teniendo éstos a partir de la aprobación del legislador, de adaptarse al artículo 126 de la Constitución Española⁸⁰⁸.

Para el caso del SVA, nadie duda que actualmente también realicen tareas reconocidas, como la de Policía Judicial, por lo cual se debería éste de ajustar a los mismos mandatos y de la misma manera formar parte de uno de los dos Cuerpos policiales del Estado.

Al igual que el SVA, los agentes de protección medioambiental dependientes de las CCAA, y los agentes portuarios se encuentran en la misma tesitura, ya que considerándose en cierta manera Cuerpos de Seguridad pública, también realizan funciones reconocidas por la LOFCS, sin ser Fuerzas reconocidas en ella.

Esta propuesta no afectaría directamente a las policías locales españolas, pero si de forma indirecta, ya que si el escenario policial se reconvierte en un panorama más eficaz, reorganizado y simplificado, se aumentarían los efectivos de los Cuerpos de seguridad estatales y autonómicos. De esta forma los Cuerpos de policía local podrían ejercer sus competencias más desahogadamente y de forma más coordinada al existir menos Cuerpos u organizaciones con las que compartir e intercambiar información.

Cabe apuntar también, respecto del Título II de la LOFCS (relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) **aunque no es objeto de estudio en este trabajo que para simplificar el modelo policial español, sería óptimo y recomendable unificar los dos Cuerpos policiales de ámbito estatal en uno solo**, como instituto armado de naturaleza civil.

No obstante, lo que sí es de importancia en este trabajo, es la petición de reforma de esta Ley Orgánica para **anar a los diferentes Cuerpos que se han venido llamando hasta aquí pseudopoliciales**, solucionar la discordancia policial existente y así evitar problemas en materia de coordinación, dispersión de fuerzas de seguridad, consecución de una seguridad jurídica para las funciones y competencias de sus miembros, así como para reducir costes generados por el mantenimientos de tantas y diferenciadas fuerzas de seguridad pública⁸⁰⁹.

⁸⁰⁸ **Artículo 126 de la CE:** 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.

⁸⁰⁹ Dicha modificación se debería de incluir en el Título II (relativo a las FCSE), pero no se analizará propiamente, sino que se matizará a modo de comentario la opinión del doctorando ya que al tratar de los Cuerpos dependientes del Estado, no es objeto específico del estudio, sino relacional.

6.2.4 – El planteamiento de una futura “Ley Estatal de Policías Locales”

La Disposición Adicional 10ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local fue añadida en el año 2003, con el siguiente texto⁸¹⁰:

“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”**.

Dicho texto genera un cambio de rumbo ante el posible futuro de las policías locales, al solicitar formalmente el estudio y normalización de un futura Ley que concrete, sus actuaciones funcionales.

Parece chocante este mandato, si se compara con la idea que tienen ciertas CCAA de fusionar a las policías locales con sus Cuerpos autonómicos, pero al no tener todas policía propia, parece que en estas últimas no se corre el riesgo de que las los entes municipales de seguridad desaparezcan. Por ello, es más que lógico que el legislador baraje la posibilidad de potenciar sus funciones.

En el mismo sentido, la Plataforma Social de Policías Locales (PSPL)⁸¹¹ presentó a los diferentes grupos políticos del Congreso de los Diputados un borrador de la que llamaron “Ley Estatal de Policía Local”⁸¹², que según esta plataforma asociativa, no pretendía ser más que un documento de trabajo que sirviese de base para incorporar las cuestiones y problemas que se plantean en las policías locales, poniendo orden a la actual dispersión normativa existente, y con la intención de crear un órgano que represente a los Cuerpos municipales en igualdad de condiciones que el resto de Cuerpos a nivel *estatal*, dando a las policías locales (según dicha Plataforma), “*una entidad única*”, al margen de la administración de la que dependen.

En dicho borrador se incluyeron tres tipos de propuestas, siendo a grandes rasgos las siguientes:

a) Con relación a los estudios policiales

a.1) La homologación de los cursos básicos en las diferentes escalas y categorías con sus diferentes denominaciones según la comunidad autónoma, como en los grupos

⁸¹⁰ Añadida por el **artículo 1.3 de Ley 57/2003**, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local.

⁸¹¹ La PSPL es una Federación de Organizaciones Sindicales Profesionales en el ámbito de las Policías Locales a nivel Estatal integrada por: el Colectivo Profesional de Policía Municipal (CPPM), el Sindicato Profesional de Policías Locales y Bomberos (SPPLB), y el Sindicato Profesional de Policía Municipal de Cataluña (SPPM-CAT).

⁸¹² Noticia con fecha 17/12/2012. <<<http://www.pspl.es/>>> [consulta realizada el 23/03/2015].

de titulación para el acceso a estas escalas y categorías, con la consecuentes problemáticas que se plantean en las permutas, o la movilidad en todo el Estado.

a.2) Una base formativa igualitaria con la homologación de los cursos de formación de las diferentes escuelas de policía local y autonómicas (salvo los aspectos singulares de las diferentes CCAA), a efectos de baremación de acceso, promoción y movilidad creando una verdadera carrera profesional a nivel estatal, facilitando de esta manera la coordinación directa de los Cuerpos de policía local y de estos, con el resto de FCS.

a.3) Una nueva regulación para el bachillerato a modo de Ciclo de Formación de Grado Superior (CFGS), como alternativa a los títulos de Ciclo de Formación de Grado Medio (CFGM), orientado exclusivamente a cursar posteriormente una carrera universitaria para los que en un futuro quieran ser policías, válida en todo el Estado, con la denominación de “Técnico Superior en Seguridad Pública”, como los existentes en Seguridad Privada o Protección Civil, aplicable a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b) A nivel operativo

b.1) Generar una regulación sobre segunda actividad homogénea a nivel estatal en cuanto edades, formas de acceso, puestos, etc.

b.2) La valoración de la policía local como un Cuerpo de seguridad a nivel estatal, con una reciprocidad con el resto de Cuerpos a la hora de acceso a las diferentes escalas y categorías, con temarios similares en los aspectos que sean comunes, similares protocolos de actuación que faciliten y profundicen en la coordinación y la reciprocidad de información de las cuestiones comunes. Todo ello permitiendo una gestión de la seguridad al margen de competencias específicas de cada Cuerpo sin distinción, salvo la dependencia administrativa de cada uno.

c) A nivel de policía judicial

c.1) Fomentar la participación de las policías locales en las Unidades adscritas de Policía Judicial, así como el acceso a las unidades adscritas o integrales de policía autonómica donde estas existan o se constituyan, dependientes de las CCAA o de las diputaciones provinciales donde procediera.

En segundo lugar explicar de igual forma, en octubre de 2010 la Confederación de Seguridad Local (CSL)⁸¹³ se reunió con el Ministro de Interior, facilitándole a éste, otro proyecto normativo que llamaron “Ley Integral de Seguridad Local”⁸¹⁴, y que intentaba regular todos los aspectos que creían necesarios para las policías locales españolas.

⁸¹³ La CSL es un organismo de ámbito estatal integrado por formaciones sindicales del sector de la seguridad pública, formada por: la Agrupación Profesional de Policía Foral de Navarra (APFORAL), la Asociación de Policía Local de Cantabria (APLC), la Asociación Sindical Independiente de Policías Locales (ASIPAL) de Canarias, la Asociación de Policía Local de Badajoz (ASPOLOBA), la Candidatura Independiente Policía Local de Aragón, el Sindicato de Funcionarios de Policía de Cataluña (SFP), el Sindicato Independiente Concello (SICO), el Sindicato Independiente Policía de Andalucía (SIP-AN), el Sindicato Independiente Policía Local de Asturias (SIPLA), Sindicato de Policías Locales de la Comunidad Valenciana (SIPOL), el Sindicato Profesional de Bomberos de Aragón, el Sindicato Profesional de Policía Local de Castilla la Mancha (SPL-CLM), el Sindicato Vasco de Policía y Emergencias (SVPE), y la Unión Policía Municipal de Madrid (UPM).

⁸¹⁴ Noticia con fecha 07/10/2014,. [consulta realizada el 16/03/2015].

<<[<>](http://www.csl.es/noticias/octubre-2014/) [consulta realizada el 16/03/2015].

Este proyecto **contempla propuestas muy extensas relativas**, según sus Títulos a⁸¹⁵:

- La coordinación de las policías locales de España, englobando en ella a la Comisión de Coordinación de las policías locales.
- Las disposiciones generales de dichos Cuerpos, desde su concepto y funciones, pasando por el ámbito territorial de actuación, su creación, las escalas y categorías, la Jefatura, la uniformidad y acreditación, medios técnicos y su equipo y armamento.
- El régimen estatutario de sus miembros, regulando la selección e ingreso, promoción interna, las permutas, la movilidad entre Cuerpos municipales, la segunda actividad, la comisión de servicios y la jubilación.
- La formación, estableciendo en ella las bases relativas a los destinatarios y las escuelas, solicitando la creación de un “Consejo Formativo de Policía Local”, así como tres niveles más de escuelas policiales.
- La carrera profesional, desde la horizontal hasta la promoción transversal, diferenciando la carrera de cada agente en niveles por escalas valorados en créditos para que sumados estos se pueda subir de nivel y así mejorar la carrera profesional.
- Los agentes de movilidad, sus funciones, uniformidad, acreditación, equipos personales, selección, promoción interna y movilidad y permutas.
- Los vigilantes municipales y los auxiliares de policía, sobre su creación, más los aspectos regulados para los agentes de movilidad.
- El régimen disciplinario, común para todos los tipos de agentes regulados anteriormente, concretamente: las faltas disciplinarias, sanciones y tramitación de las mismas.
- La prevención de los riesgos laborales, su definición, dependencia y ámbito de aplicación.
- La financiación.

Habiendo analizado este proyecto, se observa en su articulado que resuelve temas que buscan soluciones similares a las planteadas en este trabajo, ya que por ejemplo su artículo primero, relativo al objeto, ámbito de aplicación y competencia, quiere establecer los principios básicos a los que habrá de ajustarse la coordinación de las policías locales en el ámbito territorial del Estado Español, y la definición de los criterios comunes y uniformes en cuanto a la estructura y organización interna, el régimen estatutario y las normas de selección, ingreso, promoción, formación, carrera profesional, todo ello al amparo de lo previsto en los distintos Estatutos de Autonomía, con pleno respeto a la autonomía municipal, y sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales.

En lo relativo a la Coordinación, ésta busca 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 asignadas, así como la fijación de los medios para homogeneizar las policías locales del territorio nacional, 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.

Como novedad (no regulada hasta ahora), se intenta crear el denominado “Registro de Policías Locales Nacionales”, que sería gestionado en la Secretaría de Estado de

⁸¹⁵ Proyecto facilitado a este doctorando por el CSL, el cual engloba un total de XI Títulos con 74 artículos.

Seguridad, una vez realizado en registro en las propias comunidades autónomas, y en el que deberían de inscribirse los funcionarios de carrera que pertenezcan a los respectivos Cuerpos y, en una sección independiente, los Agentes de Movilidad, los Vigilantes municipales y los Auxiliares de Policía.

Respecto al órgano de coordinación enunciado anteriormente, la Comisión de Coordinación de las policías locales estaría establecida en el seno de la Secretaría de Estado de Seguridad, habiéndose propuesto que estuviese presidida por la persona titular de dicha Secretaría de Estado, vicepresidida por la persona titular de la Dirección General de Seguridad y con vocales en representación de las Administraciones Autonómicas, de los Ayuntamientos propuestos por la Federación de municipios y Provincias (proporcionalmente según sus habitantes), de los Sindicatos con mayor número de representantes en los órganos de representación Nacional de Función Pública, y representación de dos Plataformas Profesionales de Policía Local.

En el Título de las disposiciones generales, se proponen los siguientes aspectos:⁸¹⁶

1) Se da la opción para constituir el “Consejo de Policía Local”, bajo la presidencia del Alcalde, formado por el Jefe del Cuerpo, y por miembros de dicho ente policial, proponiéndose como funciones: el conocer de los procedimientos disciplinarios por faltas muy graves, los informes en materia de premios, distinciones y condecoraciones, escuchar sobre los procesos de determinación de las condiciones de prestación del servicio del personal del Cuerpo, conocer de la adscripción y adjudicación de puestos de segunda actividad y la mediación en los conflictos internos.

2) En las funciones de las policías locales se eliminarían las referencias de “colaboración y comunicación de las actuaciones con los otros Cuerpos” que están establecidas en el artículo 53 de la LOFCS (excepto para algunos aspectos muy concretos relacionados con la policía judicial)⁸¹⁷.

3) Se propone la inclusión de las excepciones para las actuaciones extraterritoriales de las policías locales, concretamente el establecimiento de los pactos colaborativos enunciados en los anteriores Capítulos de este trabajo, para eventualmente y por la insuficiencia temporal de los servicios, cuando sea necesario reforzar la plantilla de personal del Cuerpo de Policía local de algún ayuntamiento.

También se propone, el establecimiento de la mancomunidad policial (en lugar de la asociación de servicios establecidos por la Disposición Adicional quinta de la LOFCS) para los municipios que no superen entre ellos los 20.000 habitantes (contrariamente a

⁸¹⁶ El resto del articulado no se comentará en este estudio, ya que se centra en aspectos del personal, tal como la movilidad entre Cuerpos municipales, la segunda actividad, la comisión de servicios, la prevención de riesgos laborales, su equipo y armamento, la jubilación y el régimen disciplinario, que aun siendo elementos muy importantes para la regulación de las policías locales, no son objeto de este estudio por no estar directamente relacionados con el funcionamiento externo de las policías locales, no influyendo en las temáticas objeto de este trabajo.

⁸¹⁷ Según el artículo 10.3.m) de este proyecto, la redacción de las funciones de policía judicial serían las siguientes: 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, excepto los delitos relacionados con drogas, bandas organizadas, terrorismo, fiscales e informáticos, que deberán ser coordinados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes.

los 40.000 establecidos actualmente) y en el supuesto en que separadamente no dispongan de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local.

Como supuesto de exclusión a la obligación de realizar las policías locales los servicios y competencias en su ámbito territorial natural, se contempla un supuesto novedoso: la persecución de delito flagrante o investigación de delitos o faltas con la correspondiente comunicación inmediata a las fuerzas de seguridad titulares del lugar donde se actúe o investigue.

4) Se establece que las policías locales se podrán crear en municipios de más de 5.000 habitantes, cuando actualmente la LOFCS no establece límite poblacional, marcando una ratio mínima de 2 policías por cada mil habitantes y la necesidad de que existan al menos cuatro agentes y un mando.

5) Volviendo a la coordinación, y para establecer criterios comunes por parte de la Comisión Nacional de Coordinación, que regularía los aspectos técnicos mínimos sobre la uniformidad de las policías locales en sus diferentes funciones, busca establecer la obligatoriedad de que la uniformidad de estos Cuerpos sea común para todos ellos.

6) En busca la formación, se propone autorizar la creación, desde una Escuela Nacional de Seguridad, Escuelas Provinciales de Seguridad (creadas discrecionalmente por el Pleno de la Diputación Provincial, hasta las Escuelas Municipales de Policía Local, o aquellas de carácter mancomunado, que podrían tener la condición de concertadas con las Escuelas de Seguridad.

También se regula en este documento la necesidad de crear un Centro Universitario de Formación, adscrito a una o varias Universidades.

No obstante añadir, que el borrador de propuesta de la CSL abarca muchos aspectos sumamente detallados tal como el tipo de equipamiento personal que deben de tener los agentes, que deberían de dejarse para una posterior regulación reglamentaria para el caso de aprobarse este u otro proyecto similar, ya que el sentido general de una ley es sentar las bases de una materia concreta, y no los detalles de la misma.

El último caso a exponer⁸¹⁸ es la propuesta de los mandos policiales integrados en la Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (UNIJEPOL)⁸¹⁹, los cuales demandaron una “Ley Estatal de Policías Locales” que les reconociese y redefiniese en contra de la situación adversa que según ellos sufrían por la política centralizadora del Gobierno⁸²⁰.

Dicha demanda era considerada de manera “necesaria y urgente” para reconocer su labor en el mantenimiento de la seguridad y definir claramente sus competencias,

⁸¹⁸ Noticia con fecha 23/11/2014, [consulta realizada el 16/03/2015].

<<<http://agrupacio-policiallocal.ccoo.cat/>>>

⁸¹⁹ La UNIJEPOL es una asociación de carácter nacional que agrupa a Jefes y mandos de las Policías Locales, así como a otros profesionales, directivos y técnicos que trabajan o tienen competencias profesionales relacionadas con la Seguridad Local.

⁸²⁰ Reunidos en su II congreso Nacional, Celebrado en Torremolinos (Málaga) del 13 al 15 de noviembre de 2014.

actualizarlas y también establecer determinados criterios básicos comunes para todas las plantillas.

También querían alcanzar con dicha redefinición legislativa, que la formación de las policías locales no solo no desapareciese, sino que se potenciase, coordinando las plantillas y beneficiándolas, abogando finalmente por una negociación más amplia de las policías locales, tanto a nivel autonómico como nacional.

Con estos tres ejemplos de propuestas legislativas, se ha podido ver qué aspectos consideran estos sindicatos o asociaciones como básicos o principales para ser desarrollados en una futura Ley Nacional de Policías Locales, tenga el nombre que tenga.

La cuestión es que si se hiciese una nueva ley que regulase de forma exclusiva a las policías locales, esta tendría que estar adaptada a la primigenia LOFCS, ya fuese la actual modificada, o ante la redacción de una Ley Orgánica nueva.

Es por ello que ante este requisito, es imprescindible que se valore primeramente la redacción de un nuevo texto de la LOFCS que regule de forma genérica y orgánicamente a las policías locales.

6.3 – Las propuestas para la mejora legislativa de la LOFCS

Como ya se ha explicado a lo largo del trabajo, las policías locales se regulan genéricamente por una Ley Orgánica que establece las directrices que deben de aplicar las diferentes comunidades autónomas que han asumido competencias en la coordinación de estos Cuerpos policiales.

Para el caso que se quiera cambiar la regulación básica de las policías locales, es indispensable que dicho cambio sea ante la modificación de la actual, o ante la aprobación de una nueva Ley Orgánica.

De esta forma, si se quiere confeccionar una futura “Ley Nacional de Policías Locales”, (según las propuestas del apartado anterior), es necesario preparar un nuevo redactado de la LOFCS que sirva de base para que las diferentes CCAA pudiesen modificar sus normativas de coordinación y sus reglamentos.

Jaume Curbet piensa⁸²¹ que la correcta asunción de un servicio básico de policía local debe enfrentarse a una solución a escala nacional, requiriendo ineludiblemente una reforma de la LOFCS que consagre el nuevo papel acordado a la policía local, modifique sustancialmente la delimitación de ámbitos territoriales y funcionales entre los distintos Cuerpos, posiblemente unifique el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, facilite la creación de mancomunidades para la prestación supramunicipal del servicio de policía, amplíe la capacidad de las comunidades autónomas para coordinar las policías locales y disponga de mecanismos verdaderamente eficaces de colaboración y cooperación operativa entre la policía local y la autonómica, y de ésta con la nacional.

Debido a todas las problemáticas que se han planteado en el presente estudio relacionadas con la regulación, funcionamiento y coordinación de las policías locales de España (las cuales han sido ampliamente comentadas y valoradas desde las diferentes plantillas entrevistadas, así como por la plasmación de dichas desavenencias en los múltiples artículos de los sindicatos y autores mencionados a lo largo de este trabajo), se ha creído necesario plantear, bien la modificación de la actual LOFCS, bien la redacción de una futura “Ley de Policías Locales” de ámbito nacional, ello con la intención de actualizar su regulación y competencias, en sí, su papel en la seguridad pública de nuestro país⁸²².

De entre los cuatro de Cuerpos policiales que se regulan en la LOFCS (dos estatales, los autonómicos, más los locales), el que tiene más funciones de ámbito colaborador hacia el resto son las policías locales, así como el que de todos ellos, el que menos competencias propias tiene es la policía municipal. Es decir, de estas cuatro Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la que parece ser una policía subalterna, es la dependiente de los municipios.

⁸²¹ Curbet, J. (2001). “La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era”. Revista Policía Municipal, n.º 529, abril-mayo, p. 28.

⁸²² En palabras de Recasens i Brunet, A, es importante hallar un correcto sistema de reparto entre las administraciones y los Cuerpos policiales. *Vid.* (1995). “La seguridad pública y el modelo policial español” VII *seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autónomo*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior. Mayo, p. 56.

Con el paso de los años se ha querido adaptar el trabajo de las policías locales a la actual realidad social, añadiendo la legislación estatal varias reformas que facilitaban a estos Cuerpos para poder ejercer sus competencias de forma legal, y amparada en otros territorios.

En el año 2003 se realizaron tres reformas del artículo 53 LOFCS, siendo las siguientes:

a) Del artículo 53, con relación a las funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, autorizando a actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior (o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que contase con Cuerpo de policía autonómica), cuando se desarrollasen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma⁸²³.

b) Sobre el añadido tercero del artículo en cuestión, incorporado en primera instancia en el año 2003, perfilando básicamente **dos aspectos**⁸²⁴:

1) El primero, añadiendo la posibilidad de que las Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) también pudiesen disponer del personal destinado a las tareas relacionadas con el tráfico reguladas en la letra b) del párrafo primero del artículo 53, y no solamente los municipios de gran población.

2) El segundo, objeto central de la reforma, la modificación de la posibilidad de crear Cuerpos de funcionarios específicos, por la obligación de que este personal fuesen parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas corporaciones locales, con la misma consideración y subordinación anteriormente especificada.

Dicha reforma se justificaba de forma razonada, para que dicha asignación de funcionarios a estas tareas, no comportase un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal.

c) Sobre las funciones policiales de los Cuerpos municipales)⁸²⁵, añadiendo un párrafo tercero donde se recogía en una primera instancia la posibilidad de que los Plenarios de los municipios de gran población pudiesen crear, para el ejercicio exclusivo de las funciones relacionadas con el tráfico enunciadas en el párrafo anterior, "Cuerpos de funcionarios" específicos, no integrados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de policía local⁸²⁶, a los cuales se les reconocía la consideración de agentes de la autoridad. Dichos funcionarios, han sido llamados por muchos municipios (como en el de Madrid, Agentes de Movilidad).

⁸²³ **Artículo 51 *in fine***, redactado por el artículo segundo de la L.O. 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales, entrando en vigor el 12 marzo de 2003.

⁸²⁴ **Párrafo primero del artículo 53.3 de la LOFCS**, redactado por la disposición final primera de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, entrando en vigor el 22 de diciembre de 2013.

⁸²⁵ **Apartado tercero del artículo 53 de la LOFCS** añadido por la Disposición Decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁸²⁶ Según el **artículo 53.3 *in fine*** de la LOFCS, los funcionarios integrantes de estos Cuerpos específicos se han de regir por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.

La última, en el año 2007 como ya se ha explicado detenidamente en anteriores partes del trabajo, con relación a los supuestos de colaboración para la prestación de servicios de policía local entre dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, que no dispusiesen separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local.

Ahora bien, estas modificaciones legales parece que no han sido suficientes, por el simple hecho de que desde hace años, diversos colectivos y asociaciones han solicitado y propuesto la redacción de una Ley estatal de ámbito exclusivo para las policías locales, (en desarrollo de la LOFCS).

Por ello, es necesario ver primero en qué aspectos y cambios legislativos han querido proponer estos grupos interesados en la materia, **tratando de aportar** en esta parte del trabajo **dos soluciones diferenciadas**:

a) En lo relativo a la coordinación y la formación de las policías locales que sin ser propiamente considerados Cuerpos de policía, realizan funciones en esta materia, proponiéndose como objetivo que sus miembros pasen a formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, evitando de esta forma la duplicidad de funciones de diferentes Departamentos de las administraciones.

b) En lo referente a intentar solucionar ante la falta de actualización competencial, y para buscar fórmulas alternativas para prestar servicios policiales, concretamente, para adaptar en el modelo policial español una nueva fórmula de prestación de servicios supramunicipales para los entes locales, modificando de esta forma en parte el modelo policial español, para adaptarlo a las necesidades policiales actuales detectadas en esta investigación.

Con estas propuestas se busca dar consistencia a la regulación de las policías locales existentes, se propondrá la modificación de la LOFCS, con la inclusión de un redactado que sustituiría en su caso al actual, ya que ésta necesita revisarse y modificarse por una norma o regulación más actualizada y ajustada a la realidad social y policial.

Estas dos propuestas, junto a las aportadas a lo largo de todo el presente trabajo de investigación, se han plasmado para intentar que se reorganice el actual modelo policial español, adecuando el modelo existente a la realidad social en que vivimos, y sus demandas, ello para hacer más profesionales y homogéneos a los agentes que trabajan en estos Cuerpos policiales.

En este apartado no se pretende decidir, si se debería de establecer una nueva LOFCS, o si se debería de modificar la actual, ya que esa es misión y decisión del legislador. Tampoco se pretende hacer un redactado exhaustivo del texto a modificar, aunque se crea oportuno. Solo se pretende sentar las bases generales de lo que debería de regularse o se debería de modificar para adaptar a la realidad social actual.

Las propuestas de reforma a presentar en este trabajo, solo intentarán justificar las modificaciones que se creen necesarias para mejorar los servicios policiales, funciones, competencia y coordinación las policías locales.

Por último añadir que la totalidad de las propuestas de modificación de la LOFCS incluidos en esta parte del trabajo han sido redactadas de forma inédita por el doctorando, como resultado de las conclusiones y necesidades detectadas en la confección del presente estudio.

6.3.1 - Del Título I (sobre las Disposiciones estatutarias comunes)

Este Título I habla genéricamente de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reguladas en esta Ley, estableciéndose en el capítulo II los artículos relativos 9.1.1a las Disposiciones estatutarias comunes).

El **actual artículo 6º.2** establece que:

La formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se adecuará a los principios señalados en el artículo 5º y se **ajustarán a los siguientes criterios:**

a) Tendrá carácter profesional y permanente.

b) Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.

c) Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes.

Sus apartados sientan las bases de la formación policial, pero parece olvidarse el legislador que según el reparto competencial establecido, al tener las diferentes CCAA competencias en materia formativa de los Cuerpos autonómicos y sus policías locales, no se aplicarán estos criterios de la misma forma ni se conseguirán los mismos resultados.

Por esto sería necesaria la modificación y ampliación de su redactado para poder establecer vínculos entre esta profesión y los opositores que realmente quieren aspirar a la carrera policial profesional, los cuales deberían de tener a su disposición unos cupos reservados para el acceso a los diferentes Cuerpos, o en su caso, poder meritarse con dichos estudios en las oposiciones, para diferenciarlos de los otros opositores que no dispongan de dichos estudios de enseñanza secundaria.

Así mismo, el artículo 6.2.b) debería de ser modificado con relación al personal policial que ya forma parte de los diferentes Cuerpos policiales y que han cursado y superado los estudios policiales de acceso o adaptación a las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para que se les reconozca reglamentariamente, sin utilizar la fórmula de futura simple *podrá*, los estudios cursados en forma de convalidación (por el Ministerio en cuestión)⁸²⁷,

El apartado c) quedaría igual, pero se propondrían **añadir dos apartados más** (d y e), relativos a la formación y perfeccionamiento:

⁸²⁷ Actualmente denominado Ministerio de Educación, cultura y Deporte.

De esta forma, la redacción del **nuevo artículo 6.2** quedaría de la siguiente manera:

Artículo 6.2

a) Se garantizará la carrera policial profesional con el establecimiento de los estudios profesionales de enseñanza secundaria dirigidos específicamente a adquirir los conocimientos necesarios para posteriormente opositar y meritar en las oposiciones policiales pertinentes.

Se establecerán reglamentariamente las diferentes modificaciones normativas para establecer los estudios policiales de enseñanza media enunciados en este artículo.

b) Los estudios destinados a formar a los agentes y mandos policiales, serán convalidados por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.

c) Igual

d) Para homogeneizar los conocimientos y estudios de las policías locales, así como para facilitar la movilidad de sus agentes, el Ministerio correspondiente establecerá las líneas básicas, los niveles educativos exigibles para cada categoría, así como las asignaturas obligatorias que deberán de impartirse a dichos Cuerpos en los respectivos centros de formación policial autonómicos.

Se dejará a criterio dichos centros de enseñanza autonómicos, la elección y contenido de las asignaturas relacionadas con la normativa específica de la región policial donde se ubiquen, y la relativa a la coordinación de sus policías locales con sus Cuerpos de policía autonómicos, o con las unidades adscritas a cada Comunidad Autónoma, donde existan.

e) Los miembros que accedan a la escala superior de mando de las policías locales, y superen el curso establecido por su Comunidad Autónoma para el acceso a dicha función, deberá de realizar un curso supletorio de ámbito estatal juntamente con los miembros las otras policías locales de igual rango, y con los análogos de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las comunidades autónomas, para el refuerzo de su función y para con el objetivo de homogeneizar las competencias a ejercer en sus territorios. Reglamentariamente se establecerá el centro o centros aptos para su impartición y el contenido del mismo.

6.3.2 - Del Título III (sobre las competencias de las CCAA)

Como se ha dicho tanto en las entrevistas realizadas, como en los comentarios de los diferentes autores, existe un problema generalizado en las policías locales: la falta de coordinación, tanto entre ellas, como entre ellas y el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por ello en este apartado del trabajo se van a proponer soluciones para abarcar la problemática de la descoordinación interna de las CCAA, por ser la problemática que reina en los diferentes territorios, como consecuencia de la libertad normativa que disponen los diferentes territorios autonómicos (con competencias en seguridad pública) para regular, autorizar, coordinar y homogenizar a sus Cuerpos de policía local, según su mejor criterio, pero que cada uno realiza de forma diferente.

Entrando a analizar el Capítulo II, del Título III, de la LOFCS (que regula las competencias de las CCAA), es conveniente entrar a **valorar el actual artículo 39**, según su regulación actual cual, corresponde a las comunidades autónomas, de conformidad con la presente LOFCS y con la LRBRL, coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- 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.

Es lógico que la base de la coordinación policial se fije en la LOFCS, pero **las bases del artículo 39 se pueden entender muy tenues y subjetivas** para ese cometido, ya los límites autonómicos para la coordinación policial únicamente son, los recogidos en esta Ley Orgánica, más los establecidos en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (LRBRL)⁸²⁸, significando esto que las CCAA pueden desplegar toda la normativa reguladora y reglamentaria de coordinación basándose únicamente en estos dos artículos⁸²⁹.

Es por esto que se debería valorar si los apartados del artículo 39 están adaptados a la realidad y necesidades actuales para, en su caso proponer una modificación fundamentada, que como se verá es necesaria.

⁸²⁸ Funciones de la policía local definidas según las competencias de los municipios definidas en el **artículo 25.2 de la Ley 7/1985**, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸²⁹ Aunque los Cuerpos de seguridad municipales también se tienen que atener a normativa supletoria, como la que rige al personal funcionario de la administración local, a la normativa que regula por ejemplo el derecho a la huelga, a la legislación de armas, o incluso a la ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, estas normas no influyen ni ponen límites a la coordinación de las policías locales, únicamente ponen límites y marcan pautas, la LOFCS y la LRBRL.

El artículo 39.a) es en cierto modo ambiguo e impreciso al referir, como se dijo antes, que las CCAA establecerán las normas-marco de las policías locales ajustándose (además de a la LOFCS), a la Ley de Bases de Régimen Local.

El redactado del artículo 25.2 de la LRBRL define las competencias de los municipios, y entre ellas, las que se entiende que habrán de desarrollar las policías locales como propias, pero no define ni establece diferenciación de competencias exclusivas, compartidas o concurrentes, tal y como hace la Ley 2/1986 para por ejemplo los Cuerpos autonómicos de policía en el artículo 38.

Se ha de tener presente que en el año 2003, las funciones del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 fueron redefinidas⁸³⁰ con el fin de modernizar racionalizar y hacer más sostenible a la administración local, generándose un cambio de competencias de las policías locales.

En la siguiente tabla se puede ver la variación de competencias policiales con la reforma de la LRBRL, que teóricamente afecta a las funciones que actualmente tienen las diferentes policías locales.

Antes de la reforma de la Ley 7/1985	Después de la reforma de la Ley 7/1985
a) Seguridad en lugares públicos.	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.
b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.	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) Protección civil, prevención y extinción de incendios.	c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística: promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales.	d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
e) Patrimonio histórico-artístico.	e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
f) Protección del medio ambiente.	f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.	g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
h) Protección de la salubridad pública.	h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
i) Participación en la gestión de la atención	i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio

⁸³⁰ **Artículo 25 LRBRL**, modificado por el número ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en vigor desde el 31 de diciembre de 2013.

primaria de la salud.	ambulante.
j) Cementerios y servicios funerarios.	j) Protección de la salubridad pública.
k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.	k) Cementerios y actividades funerarias.
l) Suministro de agua y alumbrado público, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.	l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
ll) Transporte público de viajeros.	-----
m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre, turismo.	m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.	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.

Tabla 6.7

Funciones policiales: ■ Antes de la reforma ■ Después de la reforma

Al comparar las funciones establecidas en los dos periodos, se pueden observar las siguientes diferencias y conclusiones:

1) Se ha eliminado **la competencia a)** relativa a la seguridad en los lugares públicos.

Según esta comparativa los ayuntamientos no deberían de ejercer actualmente la vigilancia de los lugares públicos, pero en cambio la LOFCS sigue reconociéndola en su artículo 53.1.h).

No se entiende que esta competencia sea eliminada, cuando lo mínimo que puede hacer un Cuerpo policial, según el mandato constitucional, es vigilar los lugares públicos.

El artículo 104 de la Constitución española dice que una de las misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es garantizar la seguridad ciudadana. Esta seguridad ciudadana se forja con la vigilancia preventiva y las actuaciones reactivas, tanto en el patrullaje vinculado a la llamada policía de proximidad, como en las actuaciones ejercidas a demanda del ciudadano, pero siempre con base en la seguridad de los lugares públicos. Por ello no se entiende como sin un motivo aparente que justifique esta modificación de la LRBRL, se ha retirado de forma unilateral, esta competencia tan básica y que deberían de ejercer cualquiera de los tres escalones policiales de España.

2) En relación a **la competencia b)**, relativa a la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, ha pasado a regular las funciones de: tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (g).

Al cambiar esta competencia y reconocer el tráfico de forma genérica, se ha ampliado su abanico competencial, actualizándose hacia la que reconocía la LOFCS en su artículo 53.1.b), sobre ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano.

3) Se ha eliminado **la competencia genérica f)**, de protección del medio ambiente, pasando ahora a proteger específicamente **en la competencia b)**, la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

Según el artículo 38.3.c) de la LOFCS, las policías autonómicas también podrán ejercer, de prestación simultánea e indiferenciada con las FCSE la competencia relativa a: “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”.

Esta competencia es exactamente la misma que está atribuida a la Guardia Civil según la distribución material de competencias de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado según el artículo 12.1.B.e).

Tal y como estaba regulado anteriormente el artículo 25 de la LRBRL las policías locales podían velar genéricamente por el cumplimiento de la normativa de medio ambiente y ahora están limitados a las zonas urbanas en únicamente tres tipos de contaminaciones, pero aun y así, el artículo 53.1 de la LOFCS no reconoce esta competencia para las policías locales. En cambio, aun no reconociendo la Ley 2/1986 esta competencia, desde el año 1991, la Ley de Policías Locales de Cataluña reconoce en su artículo 11. k) la competencia relativa a “velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno”.

Por lógica, la competencia de la ley catalana estaría desfasada con la que ahora marca la Ley 7/1985, motivo por el que se tendría que modificar para adaptarla, al igual que la de la vigilancia de los espacios públicos que también tiene asignada la Ley catalana en el artículo 11.i) para sus policías locales.

4) Ahora la **competencia f)**, reconoce de forma expresa la competencia de los ayuntamientos sobre la policía local.

Esta competencia era deducible antes de la reforma ya que, un Cuerpo dependiente del ayuntamiento, ha de ser dirigido por su alcalde, tal y como establece el artículo 21.1.i) de la LRBRL que reconoce al Alcalde (como Presidente de la Corporación Local), el ejercicio de la jefatura de la Policía Municipal.

También, la LOFCS reconoce en el artículo 51.1 que los municipios podrán crear Cuerpos de policía propios. Para ello, se ha de tener competencia en policía local, por ello es lógico que se incluyese en la reforma.

Debido a que la LRBRL no regula todas las competencias que regula la LOFCS, y no necesariamente por defecto, sino que en alguna en exceso (como pasa con la competencia f), relativa a la protección de la contaminación acústica, lumínica y

atmosférica en las zonas urbanas), se cree necesario que **el artículo 39.a) de la LOFCS debería de obviar la mención de la LRBRL** y únicamente redirigir a las CCAA hacia los preceptos que marcan las funciones de las policías locales marcadas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, evitando de esta manera incoherencias y confusiones.

Por todo ello, **se proponen dos reformas:**

1) Se debería modificar el texto, obteniendo un **nuevo artículo 39.a)**, siendo el siguiente:

Artículo 39.a)

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.

2) Se **debería de incluir una Disposición Adicional** (a numerar) que ampliase el artículo 25 de la LRBRL para adecuarlo a la Ley Orgánica objeto de este estudio, quedando de la siguiente forma:

Disposición Adicional (nueva)

Se añade un apartado cuarto al artículo 25 la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, con el siguiente texto:

De forma independiente a las competencias otorgadas a los municipios en el artículo 25.2, las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del municipio serán las establecidas en la LOFCS y en la normativa que la desarrolle.

Siguiendo ahora con el **análisis del artículo 39.b)** de la LOFCS, este señala la competencia autonómica para “establecer o propiciar” la homogeneización de las policías locales.

El verbo “propiciar” significa, según la Real academia de la Lengua⁸³¹, el “favorecer la ejecución de algo”. El problema en esta definición es que este acto no implica la obligación de homogeneizar a sus policías locales. En cierto modo deja la puerta abierta a que según la Comunidad Autónoma de que se trate, pueda obligar (establecer) o recomendar, ayudar o apoyar (propiciar) a sus policías locales para que se estandaricen en materia de medios técnicos, de uniformes y de retribuciones.

De esta forma, la dicotomía creada con este artículo ante la doble posibilidad para la elección de los diferentes territorios (sobre si obligar o no a homogeneizar a sus policías locales), crea una evidente inseguridad jurídica entre las diferentes normativas y legisladores autonómicos.

Ejemplo de ello se encuentra al comparar las normativas de Cataluña y Castilla y León. Según el artículo 9 (párrafos 1 a 3) de la Ley 9/2003, de 8 de abril de policías locales de Castilla y León, los miembros de los Cuerpos de policía local deben vestir el uniforme reglamentario, siendo una uniformidad homogénea para todas las policías locales de la

⁸³¹ Según la última edición número 23ª, publicada en octubre de 2014.

Comunidad de Castilla y León, el cual está regulado por la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales⁸³².

En cambio la normativa catalana contempla en su Ley de policías locales 16/1991 un orden similar a la de Castilla y León, al establecer su artículo 19.1 que el Departamento de Gobernación (actualmente de Interior), previo acuerdo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales (actualmente Comisión de Policía de Cataluña), “fijaría las características comunes de uniformes, insignias, distintivos, equipo, vehículos y demás complementos de las policías locales que pudiesen ser uniformados”.

El problema en Cataluña surge por estar condicionada dichas decisiones a los acuerdos de la Comisión de Policía de Cataluña, integrada por 5 vocales de los ayuntamientos y 5 miembros del Gobierno autonómico⁸³³, cosa que hace que no se suele llegar a consensos para propiciar la homologación de los uniformes, como tampoco de muchos otros medios técnicos o las retribuciones⁸³⁴.

De esta forma, **el artículo 39.b) debería de obviar la inclusión de la palabra “propiciar”**, para obligar a fijar los criterios de homologación, pero con unas pautas básicas de ámbito estatal establecidas en esta Ley Orgánica, quedando de la siguiente forma:

Artículo 39.b)

b) Establecer 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.

El artículo 39.c) de la LOFCS nos habla de la formación, selección, promoción y movilidad de las policías locales.

Teniendo en cuenta que anteriormente se propuso que el artículo 6.2 contemplase en un nuevo apartado d), para con la intención de homogeneizar los conocimientos y estudios de las policías locales, así como para facilitar la movilidad de sus agentes, sería necesario reflejar en esta letra c) las peculiaridades relativas a la formación (según las limitaciones reflejadas en ese artículo), así como también sería necesario especificar en este apartado que la selección de los miembros de las policías locales se realice por el Gobierno autonómico y no por el local, para evitar las indeseadas suspicacias y los casos de nepotismo que suelen denunciarse en los procesos llevados a cabo por las mismas administraciones locales al seleccionar a su personal.

Respecto a la movilidad, no deberían de existir trabas que impidiesen a los diferentes agentes municipales poder opositar en el territorio español (con la única excepción de la

⁸³² De esta forma, dicha Comunidad Autónoma aprobó el Decreto 104/2007, de 18 de octubre, por el que se regula la uniformidad de los Cuerpos de Policía Local de Castilla y León, describiéndose en sus anexos las piezas que deberían de usar y en la práctica llevan todos y cada uno de sus miembros.

⁸³³ Según se determina en el artículo 8.2 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

⁸³⁴ Actualmente en Cataluña solo está en vigor el Decreto 217/1987, de 28 de mayo, por el cual se determinan ciertos elementos del uniforme de las Policías Locales de Cataluña, anterior a la aprobación de la Ley de Policías Locales de esta Comunidad Autónoma.

lengua propia de las comunidades que la exijan en sus procesos selectivos), siendo por esto necesario que la única posibilidad de regulación por parte de las CCAA en lo referente a la movilidad de estos agentes, sea únicamente para los casos de traslación de este personal desde los Cuerpos de policía local hacia los Cuerpos de policía autonómicos, y viceversa.

Como que **el artículo 39.d)** trata también de un tema de formación, se cree oportuno fusionar estas referencias, dentro del **nuevo artículo 39.c) de la LOFCS debería contener el siguiente redactado:**

Artículo 39.c)

c) Seleccionar, formar y promocionar a los miembros de las policías autonómicas y sus policías locales en sus centros de formación policiales creados a tal efecto, según lo establecido por el apartado d) del artículo 6.2, así como establecer los criterios para la movilidad bidireccional entre los miembros de sus policías locales y los de sus policías autonómicas.

Al quedar el anterior redactado de la letra d) sin contenido, éste sería sustituido por una propuesta diferente, refiriendo y solicitando la inclusión de una nueva función de coordinación para las comunidades autónomas, no reconocida hasta ahora por ninguna normativa policial, pero que se cree necesaria en una sociedad moderna y con espíritu laboral enfocado hacia la ciudadanía.

Así, la propuesta del **nuevo redactado del artículo 39.d)** sería el siguiente:

Artículo 39.d)

d) Fijar y hacer aplicar, en coordinación con la administración del Estado, los estándares de calidad más óptimos para los Cuerpos policiales de su competencia, tanto internos como externos, controlando su aplicación y gestionando la certificación de los que consigan los diferentes estándares de excelencia establecidos.

Por último se propone que se reconozca un **nuevo artículo 39.e)**, para añadir otra función para las CCAA, con el redactado siguiente⁸³⁵:

Artículo 39.e)

e) Promover, autorizar, y controlar a instancia de parte, los convenios asociativos y de colaboración entre sus policías locales, y éstos últimos entre las policías dependientes de los municipios y sus policías autonómicas, donde las haya.

⁸³⁵ Teniendo en cuenta el Título III del presente trabajo (centrado en el análisis de los convenios de colaboración y asociativos entre policías locales), en el cual se podían ver diferentes fórmulas, actuales y alternativas de funcionamiento de estos Cuerpos policiales

6.3.3 - Del Título IV (sobre la colaboración y coordinación policial)

Debido a que uno de los motivos de las propuestas que se van a exponer a continuación, es el de poder incluir a los representantes de las policías locales en los órganos y políticas de coordinación entre el Estado y las CCAA, se deberían primeramente hacer las siguientes modificaciones de la LOFCS.

Por consonancia y coherencia con la nueva propuesta de modificación de los artículos del **Título IV**, éste **debería pasar a llamarse**, “De la colaboración y coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y la administración local”⁸³⁶.

De la misma manera, al incluirse con las siguientes propuestas, a los representantes municipales en este Título de la LOFCS, **deberían de pasar a titularse como “Título IV” y su Capítulo I**, de la siguiente manera:

Título IV (nueva redacción)

“De la colaboración y coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales”

Capítulo I (nueva redacción)

“De la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de policía de las comunidades autónomas, y los Cuerpos de Policía Local”.

Con base a la necesidad de incardinar el articulado de este Título a los representantes de las policías locales o a sus Cuerpos, sería necesario modificar el texto del actual artículo 45, por ser excluyente de los principios abogados en el nuevo Título propuesto, y para equiparar los principios básicos que han de estar presente en los órganos de coordinación se ve oportuno ampliarlo a todas los Cuerpos policiales, sin excepciones.

Precisamente por esto se cree óptimo que el **nuevo redactado del artículo 45** quede de la siguiente forma:

Artículo 45

Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas

Como justificación razonada de las siguientes propuestas, se debería de analizar, dentro del Cuerpo legislativo de la LOFCS, el mandato del artículo 3º (establecido en el Capítulo, primero relativo a las disposiciones generales), por el cual se establece que:

⁸³⁶ En consonancia y coherencia con la nueva regulación propuesta en los artículos 48 a 50, relativas a la necesidad de que en los diferentes órganos de coordinación también estuviesen representadas los entes municipales.

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.

El inconveniente que observa el doctorando en la redacción de este artículo 3º, es la coetilla del mismo al hablar de la coordinación y cooperación recíproca, la cual: “se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley”.

Estos órganos se regulan en el Título IV de la LOFCS, titulado: “de la colaboración y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas”, regulando en el artículo 48 y 49 al Consejo de Política de Seguridad, y en el artículo 50 Las Juntas de Seguridad. En cambio, las Juntas Locales de Seguridad, como es un órgano que no coordina al Estado y a las CCAA, sino a éstas últimas con las policías locales, se regula en el Título V, relativo a las policías locales.

Pero se ha de tener presente que el artículo 3º, al estar este artículo incluido dentro de las Disposiciones Generales, es decir, dentro de los artículos aplicables a todos y cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reconocidos, se hace de obligado cumplimiento que la cooperación recíproca y su coordinación sea para todos éstos, de ahí la necesidad de modificar el Título III para incluir también a las policías locales en este apartado de la LOFCS.

Morales Villanueva ya anunciaba recién aprobada la LOFCS que: “la realidad demostrará que la ambigüedad de este artículo lo hará totalmente inoperante”⁸³⁷, ya que los órganos que preveía la ley resultan inoperantes, suscitando este artículo grandes discusiones en el periodo de enmiendas legislativas durante su redacción.

Para este autor, para una mejor coordinación, la jerarquización ya que de lo contrario este artículo se transforma en un adorno legislativo, y sus órganos colegiados, incapaces de tomar decisiones.

El Consejo de Política de Seguridad (Órgano paritario de Coordinación)⁸³⁸ debería de ser modificado en lo referente a la necesaria participación de los entes locales, garantizando no solo la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las comunidades autónomas, sino también la de estos entes territoriales con la de las corporaciones locales, **incluyéndose un reparto proporcional a tres bandas.**

La repartición debería de ser los 4 representantes establecidos: Consejeros de Interior (o Gobernación), los 4 representantes establecidos de las comunidades autónomas, más una comitiva de más de 4 miembros que representasen a las Federaciones, o a las Confederaciones de Municipios españoles, elegidos éstos de entre los Jefes de Policía que quisiesen formar parte de ellos.

⁸³⁷ Morales Villanueva, A. (1988). *Administración policial española*. Madrid: San Martín, S.L, pp. 213-214.

⁸³⁸ Este Órgano está comentado en el preámbulo de la LOFCS, y regulado en los artículos 48 49 del capítulo III, Título IV (relativo a la colaboración y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas).

En este sentido, la quinta competencia que se atribuye a este Órgano (regulada en el artículo 48.2) es la de: “informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad entre el Estado y las comunidades autónomas”.

Esta competencia debería de ampliarse para incluirse en ella la obligación de informar a este órgano de coordinación sobre convenios de “asociaciones de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local”⁸³⁹.

De esta manera, las modificaciones propuestas serían las siguientes:

Artículo 48.1

Para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado, las comunidades autónomas y las policías locales, el Consejo de Política de Seguridad, presidido por el Ministro del Interior.
Dicho Consejo se integrará por miembros de elección anual, integrándose por cuatro representantes de las comunidades autónomas, cuatro representantes del Estado, y por un número igual de Jefes de Policía Local elegidos por las Asociaciones y Federaciones de Municipios.

Artículo 49.1

1- El Consejo de Política de Seguridad tendrá la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo y con carácter específico:

- Elaborar y proponer fórmulas de coordinación y homogeneización de los medios técnicos y materiales de las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Preparar acuerdos de cooperación.
- Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías.
- Elaborar planes de actuación conjunta.
- Ser informado y preparar informes sobre las asociaciones de servicios policiales entre municipios constituidas.
- Proponer las reglamentaciones de desarrollo de la presente Ley.
- Proponer y fijar el sistema de unificación de las bases de datos policiales, para el acceso conjunto de las mismas por todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si se recuerda el mandato del artículo 3º, éste también se refiere a las “Juntas Locales de Seguridad”⁸⁴⁰. La necesidad de homologación de las JLS se debe a la muy diversa regulación que existe con relación a estos órganos colegiados de ámbito territorial municipal, ya que como se ha dicho en otros apartados del trabajo, las CCAA con competencias en Seguridad Pública pueden regularlas.

Dentro de esa dispersa regulación se encuentra el Reglamento estatal aprobado en el año 2010 que regulaba a las Juntas Locales de Seguridad de los municipios donde no

⁸³⁹ Según la **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 DA 5ª de la LOFCS.

⁸⁴⁰ Reguladas actualmente en el **artículo 54 de la LOFCS** (englobado específicamente en el título V sobre las policías locales).

existiesen Cuerpos de policía autonómicos⁸⁴¹, además de las de los territorios autonómicos, con competencia propia en la materia con normativas de desarrollo paralelas.

Por esto sería necesario asentar las bases generales de las Juntas Locales de Seguridad en la LOFCS para la aplicación obligatoria de estas Juntas en cualquier territorio de nuestra geografía.

De esta manera, se debería de establecer en una futura reforma, que la constitución de las JLS sea de obligado cumplimiento en las diferentes CCAA, dejando posteriormente la regulación de sus particularidades a las comunidades autónomas.

Así, el actual artículo 54 debería de trasladarse al Capítulo III, del Título IV, pasando a establecerse un **nuevo artículo 50 bis**, modificándose para ampliarlo, en pro del establecimiento de la obligación de constituir estas Juntas, y en su caso dejar al arbitrio de los representantes de los municipios la constitución de otras juntas de carácter territorial intermedio como podrían ser las Juntas Comarcales, ya que es fundamental que la base de la pirámide de la seguridad pública esté coordinada de forma obligatoria.

El redactado el **nuevo artículo 50 bis** sería el siguiente:

Artículo 50 bis

- 1- Los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio constituirán una Junta Local de Seguridad, presidida por el Alcalde, 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.
- 2- La composición y funcionamiento de estas Juntas se establecerán por las CCAA, y en su defecto por la normativa estatal que regula a este Órgano.

⁸⁴¹ **Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre**, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

6.3.4- Del Título V (de las policías locales)

La última parte de este trabajo se centrará en la parte más importante para el objeto del estudio, el Título V relativo a las policías locales, que las describe y regula entre los artículos 51 a 54⁸⁴².

El actual **artículo 51 de la LOFCS** está dividido en tres apartados. Como que el análisis de ellos crea diversas controversias y necesidades de comentarlos, es oportuno tratarlos de forma independiente, a la vez que de ellos se propondrá separarlos en diversos nuevos preceptos.

Primeramente se analizará el redactado del **actual artículo 51.1**, según el cual:

1. Los municipios podrán crear Cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

En este apartado se está ante una regla que crea inseguridad jurídica, por depender la creación de las policías locales del criterio y regulación de la normativa autonómica, ya que ni la LRBRL ni la LOFCS especifican qué características o cuántos habitantes deberán de tener estos municipios para poder crear de muto propio una policía local.

Esa inseguridad jurídica se genera por tener cada el legislador el poder de cambiar esta regla según su criterio, o por existir diferentes requisitos para su creación, según el territorio autonómico en que haya de crearse el Cuerpo policial.

Es de suponer que dos municipios con el mismo número de habitantes, ubicados en dos comunidades autónomas diferentes, deberían de tener problemáticas similares, y de esta manera una necesidad parecida de desear o no tener policía local.

Pero en cambio, según la norma autonómica de la región en cuestión, puede decidirse que se cumpla el requisito de por ejemplo, llegar a los 10.000 habitantes para tener policía local (siendo difícil crearla si no se tiene esa población)⁸⁴³, cuando en otros territorios pueden ser autorizados con únicamente 5.000 vecinos empadronados⁸⁴⁴, o simplemente que no se le exija ningún requisito poblacional para su creación.

Si algunas comunidades autónomas están formadas por un número importante de poblaciones con escasos habitantes (como podría ser el caso de Aragón), es lógico

⁸⁴² Empero, cuando en el apartado 6.3.3 del trabajo se habló de los Órganos de coordinación, se analizaron, comentaron y propusieron los cambios legislativos del actual artículo 54 (relativo a las Juntas Locales de Seguridad), trasladándolo al que sería un nuevo artículo 50 bis, motivo por el cual en esta parte del estudio se obviará volver a comentar este artículo.

⁸⁴³ Por ejemplo, y según el **artículo 3.2 de la Ley 16/1991**, de policías locales de Cataluña, en los municipios de menos de diez mil habitantes podrá existir policía local si acuerda su creación la mayoría absoluta del número legal de miembros de la correspondiente corporación local y actualmente lo autoriza el Consejero de Interior, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

⁸⁴⁴ Según las normativas autonómicas que regulan a sus policías locales, los municipios de las comunidades autónomas de Aragón, Madrid, Murcia, Castilla-La Mancha y Andalucía no necesitan un número mínimo de habitantes para la crear policías locales. Los municipios de Extremadura, Asturias, País Vasco, Galicia, Cantabria, Canarias, Valencia, Islas Baleares, Navarra y Castilla y León deberán de tener un mínimo de 5.000 habitantes, excepto en las CCAA de Cantabria que deberán de contar con 6.000 y de Cataluña que necesitarán 10.000 habitantes.

pensar que no se les exija una población mínima para crear a su policía local, ya que sino únicamente podrían crearse en muy pocos casos. Por esto, es quizá de obligado cumplimiento preguntarse si es realmente necesario que en poblaciones tan pequeñas exista un Cuerpo policial, porque para su funcionamiento se debería de tener una infraestructura mínima, además de un personal suficiente para cubrir los servicios, siendo esto muchas veces insostenible (económicamente hablando), para las arcas municipales.

Por ello cree este doctorando, que las reglas básicas para la creación de las policías locales no deben de ser potestad de las normativas autonómicas, evitando su libre albedrío, Deberían de estar incardinadas en la Ley 2/1986, no solo la creación de las policías locales independientes, sino también las reglas para la creación de los Cuerpos policiales de ámbito supramunicipal, las cuales se proponen seguidamente.

La propuesta para poder autorizar Cuerpos supramunicipales busca adaptar el sistema policial de ámbito local con tres objetivos claros. Primero reducir costes de la administración municipal, segundo aumentar y mejorar la coordinación y la cooperación interpolicial y tercero modificar las competencias de los Cuerpos dependientes de los ayuntamientos en función de su potencial particular para poder ejercerlas y cumplirlas sin problemas técnicos ni personales, tal y como se explicará en el artículo que hable de las funciones de las policías locales.

Ya anticipaba Jaume Curbet⁸⁴⁵, un hipotético mapa policial en el que las ciudades medianas y grandes estarían atendiendo con los recursos propios de su policía local la totalidad de los servicios básicos de Policía, cuando algunas mancomunidades lo estarían garantizando conjuntamente a sus respectivos municipios mediante una policía supramunicipal y, la mayor parte del territorio (que no de la población) vería atendido su servicio básico de Policía por la policía autonómica, la cual facilitaría a la totalidad de los Cuerpos locales y supralocales el necesario apoyo operativo que les permitiese suplir la inevitable limitación de sus recursos destinados a la atención de las situaciones cotidianas.

De esta manera la redacción del actual artículo 53.1 debería de dividirse en varios artículos de nueva creación, que distinguirían los diversos supuestos de creación de policías locales y comarcales, según el tipo de Comunidad Autónoma se tratase.

En el primer caso se establecerían los criterios de creación y mantenimiento de las policías locales en los territorios donde no existan policías autonómicas, buscando potenciarlas, al ser éstas las que han de prestar sus servicios de forma coordinada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, motivo por el cual se les permitiría fusionarse en Cuerpos de ámbito comarcal, siempre que todas las de ese ámbito territorial lo acordasen, hasta incluso poder autorizarse la firma de convenios asociativos entre diferentes policías supramunicipales⁸⁴⁶.

Los **cuatro nuevos artículos** propuestos (dimanantes de la disección del actual artículo 51.1), que acogerían la regulación separadamente de:

⁸⁴⁵ Op cit. “La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era”, p. 33.

⁸⁴⁶ En este caso, se ha de tener presente que las policías comarcales también se pueden denominarse legalmente Policías Locales, por ser las Comarcas también reconocidas como entes locales.

- Las reglas de creación de las policías locales ubicadas en CCAA donde no exista policía autónoma (**artículos 51 y 52**)
- Las reglas de creación de las policías locales donde exista policía autonómica propia (**artículo 53**)
- Las reglas de creación de las policías locales donde existen Cuerpos especiales de soporte policial (**artículo 54**)⁸⁴⁷

Su redactado sería el siguiente:

Artículo 51

- 1-** En las comunidades autónomas donde no exista policía autonómica propia, los municipios de más de 10.000 habitantes podrán crear Cuerpos de policía local de acuerdo con lo previsto en esta Ley Orgánica, siempre que puedan justificar ante el Gobierno autonómico los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para garantizar su labor.
- 2-** Los municipios que en el plazo de 1 año no puedan acreditar ante su Comunidad Autónoma los recursos mínimos suficientes, o si su población desciende del mínimo exigido en el apartado primero, deberán disolver dicho Cuerpo, readaptando a este personal dentro de su administración, cuando sean funcionarios de carrera.
- 3-** Las comunidades autónomas deberán autorizar la contratación de personal policial interino no indefinido, para los casos que la normativa en materia de personal de las Administraciones públicas lo autorice, debiéndose limitar la funciones de este personal. El número total de agentes interinos en cada una de las plantillas, no podrá ser superior al 20% del resto de los agentes funcionarios de carrera.

Artículo 52

- 1-** Para el caso de convenirlo todos los Cuerpos de policía local de una misma Comarca, de los regulados en el artículo anterior, éstos podrán asociarse previa autorización de la Comunidad Autónoma, para formar un nuevo Cuerpo de policía local de ámbito supramunicipal, denominado Policía Comarcal.
- 2-** El Gobierno del Estado establecerá por Ley los requisitos básicos para convenir la creación de estos Cuerpos de ámbito supramunicipal, siendo su coordinación y regulación suplementaria competencia de dicha comunidad autónoma. La dirección política de la Policía Comarcal será ejercida por la figura del Alcalde Jefe, el cual será el Alcalde elegido de entre los presidentes de las corporaciones locales asociadas.
- 3-** Las diferentes policías comarcales de una misma Comunidad Autónoma podrán convenir a su vez entre ellos, convenios asociativos para las prestación conjunta de servicios policiales, debiéndose adaptar la normativa existente que regula este tipo de convenios para que también sea de aplicación a estos Cuerpos de ámbito supramunicipal⁸⁴⁸.

⁸⁴⁷ En la Actualidad serían las comunidades autónomas de Madrid (con las BESCAM) y Murcia (con las UESCARM).

⁸⁴⁸ Eliminándose el actual límite de 40.000 habitantes entre la suma de sus poblaciones para poder asociarse.

Artículo 53

1- En las comunidades autónomas que dispongan de policía autonómica propia, únicamente los podrán mantenerse los Cuerpos de policía local en los siguientes supuestos:

a) Los que sean capital de provincia

b) Los que superen la población empadronada de 100.000 habitantes

c) Los municipios declarados turísticos que acrediten ante el Departamento competente en seguridad pública de su Comunidad Autónoma una población flotante en los periodos turísticos que supere el 100% de su población empadronada, así como la necesidad de contar con un Cuerpo de policía local para abordar ese aumento poblacional.

2- Los miembros de las policías locales a extinguir, pasarán a formar parte del Cuerpo autonómico de esa Comunidad Autónoma, o previa petición expresa, podrán solicitar su ingreso en alguno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, adaptándose en este último caso, a la normativa estatal con relación a los destinos y demás derechos personales.

3- El personal de las policías locales que pase a formar parte del Cuerpo autonómico, mantendrá sus retribuciones básicas y específicas, para el caso que fuesen superiores a las de su nueva situación, siendo destinado a las dependencias autonómicas más próximas del municipio donde tenía plaza en propiedad, manteniéndose esta situación mientras no solicite su ingreso en una especialidad, o promocióne internamente.

4- Las comunidades autónomas del apartado primero, aprobarán en el plazo de un año la normativa que regule la disolución de las policías locales de los municipios a extinguir, según las reglas del apartado anterior.

Artículo 54

1- Las comunidades autónomas que dispongan de Cuerpos especiales de soporte de policial, deberán de modificar su modelo policial en el plazo máximo de un año, en uno de los dos sentidos siguientes:

a) Modificar sus Estatutos de Autonomía para regular la competencia en seguridad pública, si no se dispone, con el fin de poder crear en base a ese Cuerpo especial de soporte policial, un Cuerpo de policía autonómico propio.

b) Establecer convenios de anexión con los municipios donde estuviesen prestando servicio los agentes de soporte policial, para con el fin de disolver el Cuerpo autonómico de soporte a las policías locales.

2- Del resultado de la reconversión del modelo policial de estas comunidades autónomas, les será de aplicación a las policías locales lo establecido en los artículos 51 a 53 de la presente Ley.

Volviendo con el análisis de la L.O 2/1986, el **actual artículo 51.2**, estipula la siguiente redacción:

2. 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.

En las propuestas expuestas en los artículos anteriores se ha intentado reducir el número de Cuerpos de policías locales, bien formando Cuerpos de ámbito supramunicipal, bien eliminando los de los municipios no reunían ciertas características (para con el ánimo de economizar y racionalizar los recursos de los entes municipales y para mejorar la coordinación de los Cuerpos resultantes)

Por ello se debería de regular (por el mismo motivo) a los municipios que, por no poder disponer de policía local, quisiesen establecer un Cuerpo de agentes con funciones auxiliares de la policía local, también llamados guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, debiéndose limitar su creación a un número mínimo de habitantes.

Así, se debería de **adaptar y ampliar el actual artículo 51.2 en un nuevo artículo 55**, añadiendo, además de los supuestos de posible creación de estos Cuerpos auxiliares de policía, las funciones que podrán hacer estos agentes, ya que la LOFCS no las regula⁸⁴⁹.

El **nuevo artículo 55** sería el siguiente:

Artículo 55

- 1- Los municipios de menos de 5.000 habitantes que no dispongan de policía local, Los municipios de menos de 5.000 habitantes que no dispongan de policía local, siempre que puedan justificar ante el Gobierno autonómico los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para garantizar su labor, podrán establecer, con carácter de agentes de la autoridad, los denominados guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, para el desempeño de las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones.
- 2- Las funciones de este personal será el definido en las letras b), c) y e) del apartado primero del artículo 59, así como las definidas en las letras a), c) y e) del apartado segundo del artículo 59 de la presente Ley Orgánica⁸⁵⁰, cuando el establecimiento de estas últimas se acuerden bajo convenio autorizado ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad operantes en el territorio.
- 3- Estos municipios podrán pactar con los Cuerpos de seguridad de ámbito local o autonómico, convenios indicados en el artículo 56.1.c) y d), según la normativa de desarrollo que regula los mismos.
- 4- Cuando los municipios del apartado primero, una vez constituidos los Cuerpos de Vigilantes municipales, superen la cifra máxima de 10.000 habitantes, podrán convenir una de las dos opciones siguientes:
 - a) Transformar dicho Cuerpo de Vigilantes en Policía Local, debiéndose realizar la selección del personal según la normativa que lo regula.
 - b) Disolver dicho Cuerpo, readaptando a este personal dentro de su administración, cuando sean funcionarios de carrera.

⁸⁴⁹ Hasta ahora las funciones de estos Cuerpos dependían exclusivamente del legislador autonómico, pudiéndose encontrar que los mismos tipos de funcionarios ejerzan funciones o competencias diferentes según la Comunidad Autónoma a la que perteneciesen.

⁸⁵⁰ **Arts: 59.1.b)**, la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones, **59.1.c)** ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, **59.1.e)** policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones objeto de su competencia, **59.2.a)** 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. **59.2.c)** la vigilancia de los espacios públicos y **59.2.e)** cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Siguiendo con el estudio de **actual artículo 51.3**, éste establece hacia las policías locales, la siguiente redacción:

3. 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.

Habida cuenta las nuevas redacciones de los artículos anteriores y teniendo presente que existe una autorización constitucional respecto de los convenios de colaboración policial, así como para las prestación de servicios policiales que pueden conllevar la actuación puntual de las policías locales fuera del término territorial del municipio respectivo, es necesario establecer un nuevo redactado, adaptando a la realidad policial y a las necesidades sociales actuales.

El texto del **nuevo artículo 56** sería el siguiente:

Artículo 56

1- Los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, deberán actuar en el ejercicio habitual de sus funciones en el ámbito territorial de su competencia, quedando exceptuados de esta obligación en los siguientes supuestos:

- a) En situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.
- b) Cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, con autorización de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el resto del territorio nacional.
- c) En cumplimiento de los pactos autorizados por los que se haya creado una Asociación de Municipios o Comarcas, con la finalidad de prestar servicios de policía local.

Para crear estos pactos no se exigirá carencia de recursos, ni existirá limitación poblacional, solo territorial comarcal.

- d) En cumplimiento de los convenios de colaboración autorizados por cada comunidad autónoma, entre dos o más Municipios o Comarcas, para con este fin.

2- Los convenios de colaboración policial del apartado anterior tendrán las siguientes limitaciones:

- a) La cesión de agentes de un Cuerpo a otro serán por necesidades puntuales.
- b) Los servicios a prestar serán determinados, y la adscripción de agentes será limitada en el tiempo, hasta finalizar el servicio pactado.

Ahora se verá para su análisis el redactado del **actual artículo 52**:

1. 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 cuarta del capítulo IV del Título II de la presente 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.

2. Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

3. Será también de aplicación a los miembros de dichos Cuerpos lo dispuesto, respecto a los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas, en el artículo 41.3 de la presente Ley: “si bien la facultad que en el mismo se atribuye a las Juntas de Seguridad corresponderá al Gobernador Civil respectivo”.

Respecto a la reforma del **nuevo artículo 57.1**, únicamente se tendría que actualizar, eliminando la referencia hecha a la “Sección cuarta del Capítulo IV, del Título II” (de la actual Ley) por estar derogada (antiguos artículos 27 y 28 relativos al régimen disciplinario), con la siguiente redacción:

Artículo 57.1

1- 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 de la presente 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.

El nuevo artículo 57.2, no necesitaría modificación ni actualización, quedando igual que el anterior artículo 52.2.

En relación con la propuesta de modificación del párrafo tercero, la referencia que hace del artículo 41.3 de la presente Ley Orgánica (relacionada con el uso del uniforme reglamentario y su excepción autorizada), debería de cambiarse el texto por estar en cierto modo obsoleto, y por ser ineficaz para las necesidades policiales actuales.

Dicha autorización (que excepciona el uso del uniforme), indica que será efectuada por el Gobernador Civil, proponiendo que sea en su lugar la figura del Alcalde⁸⁵¹ para los casos de las policías locales municipales, y por la figura del Alcalde Jefe⁸⁵², para el caso de las Policías Locales Comarcales.

⁸⁵¹ Tal y como dice el **artículo 9.2 de la Ley 16/1991**, de 11 de julio, de Policías Locales de Cataluña, donde se establece que “...el alcalde puede autorizar que determinados servicios se presten sin el uniforme reglamentario [...]”.

⁸⁵² Dicha denominación surgiría de la figura creada de entre todos los alcaldes de los municipios participantes en el Cuerpo de policía local Comarcal, por el Alcalde elegido de entre ellos para dirigir al Cuerpo policial.

La propuesta de modificación se actualizaría en un **nuevo artículo 57.3**, quedando de la siguiente manera:

Artículo 57.3

3- En el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales que autoricen los alcaldes, o persona en quien delegue para el primer caso, y los Alcaldes Jefe para los segundos.

La figura del Alcalde Jefe surgirá electa de entre los todos los Alcaldes partícipes en la Comarca donde tenga su competencia la policía local Comarcal, haciéndose cargo de la dirección política de dicho Cuerpo policial mientras ostente su cargo original.

Así mismo, y para garantizar que los Alcaldes, como máximos representantes que han de dirigir la Jefatura de policía local, tengan los conocimientos normativos y técnicos necesarios para realizar esa función, se incluiría en el nuevo apartado, quedando **el nuevo artículo 57.4** de la siguiente forma:

Artículo 57.4

4- Para asegurar la máxima eficacia en la dirección política de los Cuerpos de policía local, los Alcaldes o Alcaldes Jefe, o persona en quien delegue, deberán de superar un curso de ámbito universitario en materia de seguridad pública.

Dichos cursos serán homologados y dirigidos e impartidos por el Departamento de la Comunidad Autónoma que competente en seguridad pública, o por las academias policiales del Estado, cuando no tengan esa competencia.

Además de las anteriores propuestas de nuevos y modificados preceptos de esta Ley, sería necesario incluir otro nuevo artículo que determinase varios aspectos importantes no regulados actualmente, y que se creen necesarios para el correcto funcionamiento de las policías locales.

La propuesta de **regulación del nuevo artículo 58** sería la siguiente:

Artículo 58

1- En el plazo de un año mediante ley, se desarrollará la presente norma para establecer y regular los siguientes aspectos básicos relacionados con las policías locales:

- a)** La edad de Jubilación, que será la misma que la que se establezca para los miembros de los las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- b)** La homogeneización de los rangos y escalas de todas las policías locales, municipales y Comarcales, para facilitar la movilidad el acceso a ellas y entre ellas.
- c)** Las pautas para la selección del personal de los Cuerpos de policía local, la cual se realizará íntegramente por el Departamento de cada Comunidad Autónoma competente en Seguridad pública, o por el Departamento de selección de personal policial determinado por el Ministerio de Interior, cuando una comunidad autónoma no tenga esas competencia.
- d)** Cualquier otro aspecto relacionado con los derechos y deberes personales que se consideren oportunos.
- e)** El régimen de contratación, formación y funciones del personal policial interino.

2- El desarrollo de la Ley enunciada en el apartado primero del presente artículo, se armonizará en base a los reglamentos aprobados o que se establezcan por las diferentes comunidades autónomas en las determinadas materias.

Para continuar con el análisis y propuestas de modificación de la LOFCS, se ha de ver ahora el **actual artículo 53.1 y 2**, que establecen lo siguiente:

1. Los Cuerpos de Policía Local 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.

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.

En este artículo se fijaron las competencias de las policías locales, no por ningún mandato constitucional, sino en función y ampliación de lo establecido en el artículo el artículo 25 de la LRBRL, que reconoce las competencias a los municipios en materias de seguridad en lugares públicos y de ordenación del tráfico de personas y vehículos en las vías urbanas. Según el **preámbulo de la LOFCS**:

“A partir del reconocimiento de dichas competencias [...] 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”.

En virtud de dicho razonamiento legislativo, y para dar empuje a la participación de las policías locales en el mantenimiento de la seguridad, el artículo 53 de la LOFCS atribuyó a las policías locales las **funciones naturales y constitutivas de toda policía: recogiendo como específica** la ya citada ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano; añadiendo además 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.

Ahora bien, las funciones recogidas en el artículo 53 no recogen las soluciones para las necesidades que actualmente tienen en el panorama policial y social del siglo XXI.

Estos dos primeros párrafos no se han inmutado desde su redacción en el año 1986, necesitando una revisión para adaptarlos a la realidad policial actual.

En el apartado primero se regulan nueve tipos de funciones, pudiéndose observar que no todas ellas son competencias propias (exclusivas) de las policías locales, sino que algunas de estas se tienen que realizar en colaboración con otros Cuerpos policiales operantes en el territorio, así como que otras se ejercen de forma indiferenciada y simultánea con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para su correcto análisis se deben separar estas competencias según el tipo de funciones que les ha atribuido la Ley 2/1986, las cuales se muestran en la tabla siguiente:

TIPOS DE FUNCIONES DE LAS POLICÍAS LOCALES SEGÚN LA LOFCS	
Propias	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

De colaboración	e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley ⁸⁵³
	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) 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.
De prestación simultánea e indiferenciada	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.
	h) Vigilar los espacios públicos
	i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Tabla 6.9

La clasificación utilizada en la tabla 6.9, es la que realiza la LOFCS en el artículo 38, cuando diferencia de las funciones que pueden ejercer las comunidades autónomas a través de sus Cuerpos de policía.

La distinción entre competencias propias y competencias de colaboración se establece por el hecho de que tanto los Cuerpos autonómicos como locales prestarán sus servicios ante los Cuerpos estatales, con base en el principio de cooperación recíproca establecido en el artículo tercero LOFCS⁸⁵⁴.

Las competencias establecidas para las policías locales han ido mutando en la práctica, durante estos casi treinta años de establecimiento de esta Ley Orgánica, no siendo ahora de colaboración todas las que inicialmente lo eran.

Por ejemplo, las de Policía Judicial se han ido ejerciendo cada vez más, tanto por necesidades de prestar un mejor servicio policial (y demandas sociales de actuación en este ámbito), como por la aceptación de los Órganos Fiscales y Judiciales ante esta práctica. Por este motivo, muchas policías locales han visto oportuno crear propias Unidades de Policía Judicial, algunas adscritas a los juzgados y fiscalías, sobretodo en municipios de gran importancia como Madrid y Barcelona.

No obstante y en este sentido, Barcelona Llop⁸⁵⁵ considera que no se puede poner viento a las velas de las policía locales ni animarlas a contravenir el diseño que la ley traza a sus funciones (refiriéndose a las de Policías Judicial), aun y el hecho de que

⁸⁵³ **Artículo 29.2 LOFCS:** 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.

⁸⁵⁴ Este principio se vuelve a enumerar: en el artículo 12 LOFCS para calificar las relaciones entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: **en el artículo 38** al efectuar la clasificación de las funciones de las policías autónomas, y por último **en el ahora estudiado artículo 53**, respecto a las funciones de los Cuerpos de policía local.

⁸⁵⁵ Barcelona Llop, J. (2005). “Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización”. Cuadernos de Derecho Local. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. N.º 7, Febrero, pp. 151-164

múltiples sentencias hayan reconocido reiteradamente el aspecto de que las policías locales constituyen Policía Judicial⁸⁵⁶.

Pero otras normas, siguen dotando a las policías locales de herramientas para seguir ejerciendo de Policía Judicial, como el artículo 31.2 de la L.O 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral ante la violencia de género, que contempla que las policías locales, en el marco de su colaboración con las FCSE, cooperen en el aseguramiento y cumplimiento de determinadas medidas judiciales definitivas o cautelares (órdenes de alejamiento, privación del derecho a residir en algunos lugares o de acudir a ellos, etc).

De esta forma, y siguiendo con el espíritu colaborador de las otras FCS, y con la intención de satisfacer las necesidades ciudadanas ante las demandas de investigación urbana, así como para parchear la limitación impuesta por la letra e) del artículo 53.1 (con relación al contenido del artículo 29.2 de la LOFCS), se estableció en febrero de 2006 un Convenio Marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, 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 calidad⁸⁵⁷, como dice el convenio, tanto en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos (en relación con las infracciones penales, cuando constituyan falta o delito menos grave que recoge el convenio)⁸⁵⁸.

Respecto al análisis del actual artículo 53.2, se observa una incongruencia en el redactado actual, cuando se establece la obligación de que sean comunicadas a las FCSE competentes, las actuaciones de las policías locales relativas a la instrucción de atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano y a la confección de diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos.

Para ver este contrasentido, se puede tener en consideración que hasta 2008, la realización de todas sus actuaciones que requieren diligencias de prevención, o atestados con personas detenidas eran comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que estos últimos tuviesen conocimiento de lo sucedido, así como para poder continuar o iniciar, si cabía, las investigaciones pertinentes.

Pero en la práctica, ni aun estando establecido en la LOFCS, los Cuerpos estatales nunca tenían conocimiento de los atestados por accidentes de circulación dentro del

⁸⁵⁶ *Ibidem*, p. 158-159.

⁸⁵⁷ En las comunidades autónomas con policía propia, estos convenios son propios y firmados entre las policías locales y los Cuerpos autonómicos.

⁸⁵⁸ Dichos delitos serán los siguientes: **a)** Faltas penales, **b)** Lesiones, que no requieran hospitalización, **c)** Violencia doméstica y de género, **d)** Delitos contra las relaciones familiares, **e)** Quebrantamientos de condena: de localización permanente, órdenes de alejamiento y privaciones del permiso de conducir, **f)** Hurtos, **g)** Denuncias por recuperación de vehículos, siempre que estos no estuvieran considerados de interés policial, **h)** Patrimonio histórico municipal, **i)** 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, **j)** Defraudaciones de fluido eléctrico y análogas, **k)** Delitos contra la seguridad del tráfico, **l)** Amenazas y coacciones, **m)** Omisión del deber de socorro, y **n)** Daños en general y, en especial, los causados al mobiliario urbano.

casco urbano por no ser una función con competencia para su actuación (siempre que se tratase de sucesos acaecidos en el núcleo urbano).

Actualmente en Cataluña, las labores de seguridad ciudadana las realizan actualmente los Cuerpos de policía local más los *Mossos d'Esquadra* (en sustitución de las que ejercían hasta el año 2008 el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil), comunicándose estos atestados y diligencias al Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, pero tampoco los relativos a los accidentes de circulación (por el mismo motivo descrito anteriormente).

No obstante, la comunicación es en la mayoría de los casos telemáticas y de forma automática, ya que al ser atestados y diligencias efectuadas con los mismos programas informáticos de titularidad autonómica, tanto las policías locales como los *Mossos d'Esquadra*, y viceversa, tienen acceso a estos documentos informatizados.

Es por esto que en la época de la aprobación de la LOFCS se establecería este requisito, primero por no tener programas informáticos compartidos que hiciesen efectiva la tan deseada coordinación, y segundo por no existir otros Cuerpos competentes en materia de seguridad ciudadana en los diferentes a los estatales territorios, con los que comunicarse. Por este motivo debe actualizarse el actual artículo 53.2 LOFCS.

Por último, cabe señalar que no todos los Cuerpos de policía local están igual de preparados, tienen los mismos efectivos, ni disponen de las herramientas como para ejercer todas y cada una de las competencias autorizadas aquí.

Por el contrario, existen muchas policías locales que ejercen de forma extensiva competencias no reconocidas en la Ley Orgánica 2/1986, o simplemente están más preparados técnica y personalmente para realizar más funciones de las que podrían hacer, y que no les son permitidos actualmente.

Por todo lo expuesto en estas líneas, sería oportuno proponer una nueva regulación de las competencias de las policías locales, buscando adaptar la idiosincrasia de cada Cuerpo con las posibilidades reales de participación y colaboración con los otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad competentes en la seguridad pública de los territorios donde coexisten con las policías locales.

En este sentido, Barcelona Llop como acérrimo defensor de un modelo de policía local supramunicipal, dice que aunque no se produjera un nuevo dibujo del mapa policial local de conformidad a la desmunicipalización de estos Cuerpos: “sería oportuno reflexionar sobre la conveniencia de alterar el reparto de funciones entre los diversos Cuerpos policiales que actúan o pueden hacerlo en las ciudades más importantes y reforzar las posibilidades legales de actuación de los locales, que según sus palabras, suelen ser ya quienes asumen el protagonismo ordinario”⁸⁵⁹.

La base justificativa del redactado que se propondrá a continuación se fundamenta en una idea básica, la posibilidad de poder estipular convenios de colaboración entre diferentes Cuerpos locales de policía con los otros Cuerpos de seguridad operantes en esos territorios (estatales y/o autonómicos).

⁸⁵⁹ *Op. Cit, Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*, p. 52.

En estos convenios deberían de constar las competencias que según lo establecido en el propuesto nuevo artículo 59, puedan asumir, justificar y comprometerse a cumplir estos Cuerpos policiales coincidentes territorialmente, **teniendo especialmente en cuenta** a la hora de establecerse estos convenios⁸⁶⁰:

a) El número de los efectivos de la respectiva policía local con relación al número de los habitantes de la población, y

b) Su capacidad operativa para asumir mayores responsabilidades en este ámbito, de acuerdo con los siguientes factores:

1) El nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones a establecer,

2) La capacidad técnica y operativa para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones a pactar, y

3) La disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones a pactar

De esta forma, y manteniendo las funciones propias e históricas de las policías locales, ante la firma de estos convenios, los Cuerpos con menos recursos técnicos y/o materiales, no tendrán la obligación de asumir otras competencias que quizá les cueste cumplir.

Por el contrario, los Cuerpos locales más dimensionados, o con menos recursos podrían desarrollar funciones más acordes al nivel de especialización de sus agentes o Unidades, en virtud de las necesidades sociales y policiales a abordar.

Dichos convenios deberían de ser validados y revisados periódicamente por las Juntas Locales de Seguridad, para evitar problemas de coordinación, y para conseguir los máximos objetivos posibles.

A continuación se presenta la propuesta de modificación de los dos primeros párrafos del actual artículo 53.1 y 2, transformándose en **el nuevo artículo 59** (apartados 1 a 4), con la siguiente redacción:

⁸⁶⁰ Según extracto de las condiciones establecidas en la cláusula decimotercera 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, para establecer el nivel concreto de colaboración de las respectivas Policías Locales en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial.

Artículo 59

1- Los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, ejercerán como propias las siguientes funciones:

- a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales,
- b) La vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- c) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- d) Instruir atestados relacionados con el tráfico dentro del casco urbano.
- e) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones objeto de su competencia.
- f) La vigilancia del medio ambiente, y en particular la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

2- En virtud de los convenios establecidos entre los Cuerpos de policía local y el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad operantes en el territorio, se podrán ejercer las siguientes competencias de prestación simultánea e indiferenciada:

- a) 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.
- b) La instrucción de atestados con relación a las denuncias penales que tengan conocimientos y de las diligencias pertinentes en prevención de la comisión de actos delictivos.
- c) La vigilancia de los espacios públicos
- d) La protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- e) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.
- f) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma o de los órganos fiscales o judiciales.
- g) Otras competencias que se necesiten pactar según la realidad y necesidad social.

3- Con relación a las funciones de Policía Judicial, se establecerá en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley, en atención a los convenios y pactos establecidos entre los Cuerpos de seguridad pública operantes en el territorio, atendiendo en todo caso a:

- a) el nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones a establecer.
- b) la capacidad técnica y operativa para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones a pactar.
- c) la disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones de policía judicial.

4- Los pactos a establecer entre los diferentes Cuerpos coincidentes en los territorios con policía local, serán de obligado cumplimiento y serán aprobados y revisados de forma quinquenal por las Juntas Locales de Seguridad.

Para finalizar, cabe analizar el redactado del **actual artículo 53.3**, el cual fue añadido en el año 2003 (y vuelto a modificar en 2013)⁸⁶¹, según el cual:

⁸⁶¹ Introducido inicialmente por la disposición adicional decimoquinta de la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y vuelto a modificar por la disposición final primera de la L.O. 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público.

En los municipios de gran población y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrá asignarse, por el Pleno de la Corporación o por sus respectivas Asambleas, al ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1 a parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local, sin integrarse en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de manera que ello no comporte un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal.

Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.

Dicho párrafo se incorporó para ampliar la posibilidad de que en ciertos municipios (los de gran población y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía) pudiesen ser ejercidas las funciones de Ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano por otro tipo de personal no integrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (aunque otorgándoles carácter de agentes de la autoridad)⁸⁶² con el objetivo de tener la posibilidad de liberar a la policía local de ciertas funciones, pero sin quedar éstas descubiertas, sin que ello comportase un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal.

El actual artículo 53.3 es acertado en lo referente a ofrecer la posibilidad de que las funciones de ordenar, señalar y dirigir el tráfico sean ejercidas subsidiariamente, por personal diferente al de los miembros de la policía local, pero limitan esta posibilidad para que solo la puedan ejercer los municipios de gran población⁸⁶³.

Dicho apartado debería de modificarse para que esta previsión pudiese ser aplicada de la misma forma en otros municipios que tuviesen esta necesidad⁸⁶⁴.

⁸⁶² Según el **apartado final del artículo 53.3 de la LOFCS**, “los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma”.

⁸⁶³ Determinados según las reglas **del artículo 121.1 de la Ley 7/1985**, de Bases de Régimen Local.

⁸⁶⁴ Concretamente a los municipios que se han incluido en la propuesta del nuevo artículo 53.1, es decir, los que sean capital de provincia, los que superen la población empadronada de 100.000 habitantes y los municipios declarados turísticos que acrediten una población flotante en los periodos turísticos que supere el setenta y cinco por ciento de su población empadronada, así como la necesidad de contar con un Cuerpo de policía local para abordar ese aumento poblacional.

Después de la propuesta de modificación del **nuevo artículo 59.5**, sería esta su redacción:

Artículo 59.5

5- Los municipios regulados en el apartado 53.1 podrán asignar, al ejercicio exclusivo de las funciones reguladas en el artículo 59.1.c), a parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de policía local, municipales o comarcales, sin integrarse en éstos, de manera que ello no comporte un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal.

Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.

VII – CONCLUSIONES

En este trabajo se intenta dar una respuesta a la pregunta ¿cuál es el futuro de las policías locales?, pero como se ha podido ir viendo a lo largo del mismo, es difícil que la respuesta sea unitaria y concluyente, sobre todo por existir un modelo policial diverso que hace necesario buscar respuestas y soluciones diferenciadas a las problemáticas detectadas, las cuales se dan según el territorio estatal donde radiquen las diferentes policías locales.

La hipótesis general de la investigación, establece que las policías locales deben seguir existiendo en todo el territorio estatal. En este sentido y para intentar dilucidar si la hipótesis era acertada, se eligió estudiar la existencia y el estado general de las policías locales.

El futuro de estos Cuerpos policiales es impredecible al intervenir muchas variables. Esta afirmación conlleva la búsqueda de soluciones que conviertan a estas variables en elementos lo más constantes posibles, necesitándose para ello un cambio legislativo que estandarice, unifique y actualice las dispersas y a veces dispares normativas autonómicas, así como proponer una actualización generalizada de la obsoleta Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En España existen dos modelos policiales claramente diferenciados: el primero ubicado en las comunidades autónomas que disponen de policía autónoma; el segundo, el de las autonomías donde las policías locales conviven exclusivamente con los Cuerpos de policía estatales.

Esta afirmación conlleva una consecuencia objetiva: que las policías locales que conviven con los Cuerpos policiales autonómicos están supeditados a las decisiones del Gobierno de su Comunidad, significando esto que su futuro lo deciden los legisladores autonómicos, tanto en referencia a los convenios a ejecutar entre los Cuerpos policiales operantes en su territorio, como sobre la coordinación entre ellos. De la misma manera, el legislador autonómico tiene la fuerza legal necesaria como para regular una hipotética absorción de las policías locales con las autonómicas, en su caso.

Aunque las competencias de las policías locales están reconocidas por la Ley estatal, esas CCAA pueden decidir qué funciones de las reguladas en la Ley Orgánica 2/1986 dejarán de ejercer sus policías locales en pro de los Cuerpos policiales dependientes de esas CCAA. El porqué de esto: según los entrevistados en este trabajo, para que el gobierno autonómico tenga más poder policial, al aglutinar más competencias exclusivas sus policías autonómicas, evitando de esta forma que las policías locales compitan policialmente con las de las CCAA.

Profundizando un poco más en el tema, se puede dar incluso el caso que una Comunidad Autónoma regule la posibilidad de que sus policías locales se fusionen con los Cuerpos propios de esa Comunidad. El artículo 17.4 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, recoge forma voluntaria, la posibilidad de que “las Entidades Locales pueden convenir con el Gobierno de Navarra la prestación del servicio de policía local por parte de la Policía Foral”, corriendo en todo caso, la financiación del servicio, a cargo de la Entidad Local interesada.

De igual forma, el artículo 17.5 de la misma Ley Foral, recoge la posibilidad que: “las Entidades Locales con Cuerpo de Policía pueden convenir con el Gobierno de Navarra la integración de los miembros de la Policía Local en la Policía Foral”.

Estos supuestos en cambio, no pueden suceder en las CCAA donde no existen policías autonómicas ya que los convenios de repartición competencial se pactan exclusivamente entre las administraciones locales y estatal, sin intervenir el Gobierno autonómico. Ejemplo de ello se encuentra en el Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, para establecer, en su caso, pactos en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, las policías locales del resto de comunidades autónomas con el Estado central.

Estos convenios pretenden aumentar y potenciar las competencias de las policías locales, sobretodo en materia de colaboración de Policía Judicial, recogiendo además diversas fórmulas de coordinación y cooperación policial, con lo que se permite de esta forma la conservación y potenciación de las policías locales.

Si llegase a darse una hipotética fusión entre las policías locales con alguno de los Cuerpos autonómicos de su comunidad, nos encontraríamos que en esos territorios las policías locales podrían dejar de existir, ya sea en su totalidad o en parte (según las necesidades o creencias del legislador autonómico), cuando en cambio en el resto de Comunidades seguirían operando las policías locales. En esos casos, solo existirían las policías locales donde el legislador autonómico lo permitiese, por mucho que su existencia y creación esté determinada en una ley estatal.

Si existe una normativa estatal que regula a las policías locales de forma genérica, y donde según su articulado, permite o autoriza a los municipios para que puedan formar Cuerpos de policía local, parece ilógico que alguna de las cuatro CCAA con policía propia pueda revocar o prohibir la existencia de sus policías locales, básicamente por estar los ayuntamientos en su derecho, según la normativa estatal, para poderlos crear o mantener, sea cual fuese la comunidad autónoma dónde radicase.

Por todo ello es necesario preguntarse, ¿hasta qué punto es coherente esta dicotomía entre las normativas del Estado y las CCAA? Es necesario preguntarse esto porque, en base a la distribución competencial existente en materia de coordinación policial, las policías locales pueden tener un futuro diferente, ello, sin que el Estado tenga ni voz ni voto para decidir cuándo y dónde podrían seguir existiendo los Cuerpos municipales de policía.

Para dicho cometido, y para intentar averiguar si la hipótesis general era acertada, se decidió analizar la normativa y jurisprudencia aplicable a estos Cuerpos de seguridad pública. Seguidamente se intentó ver si las policías locales, como administraciones emisoras de servicios públicos, están adaptadas y preparadas para dar un servicio de calidad, y por último se realizó, para tener presente la realidad interna de las policías locales, un estudio personalizado de los Cuerpos de seguridad local establecidos en la Provincia de Tarragona, por considerarse éstos estadísticamente, una muestra representativa del resto de las policías locales de España, tal y como se justificó.

De la resolución de la hipótesis general se han extraído las presentes conclusiones, deduciéndose de éstas, la propuesta de reforma legislativa incardinada en el Capítulo anterior del estudio como reflejo de las necesidades de cambio de las policías locales.

Con el estudio pormenorizado efectuado sobre las policías locales se ha querido extraer y valorar las problemáticas que se suceden, así como las soluciones aplicables a estos Cuerpos policiales. Se ha querido ver la radiografía de sus estructuras, de su personal, de lo que piensan, y de sus problemas: en general de sus particularidades e idiosincrasia, ayudando esto a entrever la viabilidad de su continuidad dentro del actual modelo policial español, es decir, saber si en caso de validarse la hipótesis general, han de seguir existiendo las policías locales, y en su caso, cuáles de ellas y en qué condiciones.

En el Capítulo del trabajo titulado “El estado de la cuestión”, se han realizado dos análisis fundamentales: el legislativo y jurisprudencial de las policías locales. Del primero, se ha revisado la normativa policial estatal que recoge, para lo que aquí es de interés, las competencias, coordinación y ámbitos de actuación que tienen las policías en todo el territorio español. En base a esto, se ha podido comprobar que existe una multipluralidad de Cuerpos policiales: locales, autonómicos y estatales, no siempre trabajan todos estos Cuerpos entre los mismos, ni con las mismas competencias, ni con los mismos métodos ni acuerdos de coordinación, según la comunidad autónoma que se trate.

También del análisis de la normativa sectorial aplicable al modelo policial español, se puede corroborar que éste es un modelo más extenso y sobredimensionado que el definido por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al incardinarse en él a otros Cuerpos con competencias policiales, o pseudopoliciales que se conjugan con el modelo policial definido legalmente. Estos se reconocen como Cuerpos de Policía Administrativa Especial, siendo: el Servicio de Vigilancia Aduanera, las Policías portuarias y los Agentes Rurales o Medioambientales.

La cuestión entonces era averiguar si estos Cuerpos de seguridad pública debían seguir funcionando como hasta ahora, o si bien debían desaparecer o fusionarse con los legalmente establecidos por la LOFCS, ya que la viabilidad de la existencia de los Cuerpos de Policía Administrativa Especial se cree cuestionable por su actual configuración legal, es decir, por no estar legalmente reconocidas propiamente como Cuerpos policiales. El motivo de ser cuestionables, es por no estar reconocido su estatus legal en la LOFCS.

Por ello, y después del análisis de las funciones y peculiaridades de los Cuerpos, llamados legalmente de “Policía Administrativa Especial”, (que realmente tienen y realizan funciones policiales paralelas), se ha querido dar respuesta en el último Capítulo de este trabajo a las cuestiones planteadas en el párrafo anterior, creyéndose más óptimo para la racionalización del modelo policial español, que sus miembros pasasen a formar parte de otros Cuerpos policiales, de cualquiera de los tres legalmente reconocidos.

En este sentido, la fusión con las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, conseguiría una mejor coordinación, una reducción importante del personal y estructuras duplicadas que envuelven a estos Cuerpos (materiales y orgánicas), además

de esta manera, un refuerzo de efectivos de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes, potenciando el modelo policial actual.

Debido a que la normativa que regula a los Cuerpos de Policía Administrativa Especial es muy dispersa, tanto desde el Estado como desde las CCAA, dicha fusión se debería de incardinar en una futura modificación del articulado de la LOFCS, derogando las leyes sectoriales que los regulan actualmente. Dichas fusiones representarían un gran esfuerzo, tanto para el legislador como para los actuales miembros de estos Cuerpos de Policía Especiales (como ya en su día sucedió en el proceso de fusión del Cuerpo Superior de Policía con el de la Policía Nacional, en el actual Cuerpo Nacional de Policía), siendo necesario para reducir, actualizar, modernizar y volver más eficaz y eficiente el modelo policial español.

Otro aspecto importante que se ha analizado para comprobar la validez de la hipótesis general, es la limitación territorial y competencial de las actuaciones de las policías locales, ello en el Capítulo titulado “Las prestación de servicios de la policía local, y sus fórmulas alternativas“.

De la lectura del artículo 51.3 de la LOFCS se extrae que el lugar donde deben de ejercer las policías locales sus funciones es exclusivamente en los territorios municipales, pero esto limita muchas de sus actuaciones o servicios. Con esta limitación se prohíben las actuaciones y la colaboración de estos Cuerpos entre sí, sin tener en cuenta que algunos municipios limítrofes tienen esta necesidad de colaboración intermunicipal por carecer de efectivos suficientes para ejercer todas sus competencias. También existen municipios que su tejido urbano deriva en una continuidad urbana donde, si su patrullaje tuviese que finalizar exclusivamente en esos límites, para no incurrir en un incumplimiento del mandato establecido por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de seguridad, sus servicios perderían la efectividad policial necesaria.

Para igualmente intentar resolver la hipótesis general de este estudio, es importante ver qué dice la jurisprudencia sobre la interpretación que hacían las CCAA del redactado de la LOFCS, respecto de la regulación específica que hace sobre las actuaciones territoriales y la coordinación de las policías locales. Del estudio y resumen de estas sentencias, mayoritariamente del TC, se ha intentado saber si las actuales fórmulas legales de prestación de servicios policiales, tanto las originarias como las alternativas que han derivado de estas sentencias, son suficientes o si necesitan ser modificadas en pro de un mejor y efectivo servicio de estos Cuerpos policiales.

Debido a la interpretación estricta que realizaba el Estado del redactado del artículo 51.3 de la LOFCS, en noviembre de 1988 el Abogado del Estado recurrió ante el Tribunal Constitucional la regulación de los artículos. 3.2 y 18.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales, por creerse inconstitucional la regulación que hacía esta Región autónoma, respecto de la previsión que hacía para que sus entidades locales de ámbito superior al municipio, pudiesen crear un Cuerpo de policía propio, ello por entenderse que era una policía supramunicipal, prohibida según el Estado, al no estar regulada en los supuestos del mencionado artículo. Al igual que este artículo, también se recurrieron en los sucesivos años otros artículos que autorizaban figuras con finalidades similares, viéndose afectadas, por orden cronológico, las normativas de las CCAA de las Islas Baleares, Asturias, Andalucía, Valencia, Extremadura, Cataluña, Galicia y Madrid.

Durante más de cinco años, las CCAA defendieron ante el TC la posibilidad de “mancomunar” a sus policías locales, negando el Estado esta posibilidad, motivo de los litigios. En este sentido, se prohibieron expresamente las mancomunidades policiales por ser una fórmula creada para otros tipos de servicios municipales, pero no para el policial, aunque en su substitución, se reconocieron otras fórmulas alternativas de prestación de servicios para facilitar el ejercicio de las funciones policiales fuera de sus términos municipales, aunque con ciertas limitaciones.

La sentencia 25/1993, de 21 de enero, del Tribunal Constitucional reconoció la legalidad de estos convenios colaborativos entre las policías locales (avalándose por ejemplo los convenios regulados por la Ley 16/1991, de 11 de julio, de policías locales Cataluña), aunque dichos pactos tenían, no obstante, unas limitaciones, en virtud de tres características fundamentales⁸⁶⁵:

- a) Posibilidad de cesión de agentes de un Cuerpo municipal a otro por necesidades puntuales,
- b) Posibilidad de actuaciones fuera del término municipal para la prestación de servicios determinados y
- c) Temporalidad limitada (adscripción temporal).

El Gobierno decidió regular, más de veinte años después de la entrada en vigor de la LOFCS, otra fórmula alternativa de funcionamiento para que las policías locales con menos recursos pudiesen prestar sus servicios de forma legal fuera de su ámbito competencial, es decir, pudiendo realizar actuaciones extraterritoriales en forma de pactos de “asociación de servicios policiales”.

Dicha fórmula alternativa para prestar servicios policiales fue llamada “convenios asociativos de servicios policiales”, autorizada en 2007, con la inclusión de una nueva Disposición Adicional quinta en la LOFCS. No obstante, hasta el año 2010 no se aprobó en desarrollo de la D.A 5ª, la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinaban las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local, de conformidad con lo previsto en la LOFCS.

De forma análoga y prácticamente idéntica, Cataluña adoptó la Orden INT/242/2012, de 3 de agosto, por la que se establecía el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración de municipios para la prestación de servicios policiales, ésta en virtud de sus competencias en materia de seguridad pública, para poder autorizar, en su caso, a sus policías locales.

Del estudio de la OMPSPL se han detectado varias problemáticas, algunas interpretativas, otras de aplicación. Entre ellas por ejemplo, saber a qué se refiere exactamente la expresión “prestar servicios policiales”, o el análisis de las diferencias entre los convenios asociativos, y la vetada fórmula de la “mancomunidad policial”, buscando entender qué conllevaba poder formar una u otra unión de Cuerpos policiales, y el porqué de su prohibición, así como también se han reflejado las diferencias existentes, tanto en la práctica como en la regulación, entre estos pactos y los convenios colaborativos amparados, estos últimos constitucionalmente.

⁸⁶⁵ Según el literal del inciso tercero del FJ 4º de la STC n.º 81/1993 de 8 marzo, entre otras sentencias.

Se ha indagado también en el análisis de la OMPSPL, sobre la posibilidad de crear Cuerpos policiales *ex novo* para prestar los servicios de policía local, deduciéndose que es necesario que preexista al menos uno de estos Cuerpos en municipios que deseen asociarse, y que aunque esto suceda, cada uno funcionará de forma independiente, no pudiéndose formar un nuevo Cuerpo de policía *ex novo*.

Otra de las cuestiones analizadas, era la relativa a los supuestos de contratación de personal por las asociaciones policiales, sobre todo de personal interino, ya que si posteriormente se disuelve dicha asociación, se ha de buscar una respuesta a la problemática que puede resultar de la situación laboral de este personal policial interino, al quedar esas vacantes desiertas por no tener estos pactos carácter necesariamente indefinido. En este caso, las contrataciones de personal interino deberían de reflejar, ante la posibilidad de la disolución de dicha asociación, la consecuencia de la misma.

Para el caso de personal con plaza en propiedad, es necesario establecer en las cláusulas del convenio la posibilidad de seguir formando parte, los agentes removidos, de uno de los Cuerpos locales de policía del Ayuntamiento que deja de ser parte de la asociación, debiendo asumir dichos ayuntamientos la responsabilidad de incorporar a esos agentes que contrataron para reforzar la asociación. Para el caso de ser personal en comisión de servicios, deberían de volver a su lugar de trabajo previo.

Otro tema importante era saber qué se podía entender por “recursos”, cuando dice la OMPSPL que: “los municipios no dispongan por separados recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local”⁸⁶⁶. Estos recursos, que bien pueden entenderse como materiales o personales, al final vienen todos a reflejarse en forma económica, ya que para obtener o contratar ambos, se necesitan recursos monetarios.

En puridad, la falta de dichos recursos es una forma de discriminación legal de los municipios que realmente los tengan. Este aspecto tiene la fundamentación de velar por los municipios que tienen más problemas, para poder prestar el servicio policial. En este lugar se encuentra el punto de inflexión donde debería verse que quizá la forma de velar por la seguridad ciudadana de los diferentes territorios, ha de pasar por una solución regulada en la LOFCS para con este objetivo.

De esta forma la propuesta de reforma de la LOFCS debería de recoger además, la permisión para asociarse también los municipios que lo creyesen oportuno para alcanzar objetivos o necesidades puramente policiales. Dicho de otra forma, esta permisión buscaría aunar los intereses operativos de los municipios que buscasen conseguir objetivos estrictamente policiales de la manera más eficiente o efectiva posible, en este caso aunando recursos. Esta propuesta es necesaria porque actualmente, aun teniendo necesidad de conseguir objetivos policiales, si no se puede justificar la falta de recursos, no es posible autorizar su asociación. Esta limitación no beneficia a todos los municipios, y se cree necesaria su modificación para, bien eliminarla, bien ampliarla a otros supuestos de excepción.

Por último se quiso resolver el interrogante que analizaba la idoneidad o no, de que se exigiese en dicha normativa, como requisito para formar la asociación, entre otros, que

⁸⁶⁶ La observancia de este requisito se debe a la idea primigenia que estableció la Ley 45/2007 de ayudar a municipios eminentemente rurales.

la suma máxima de las poblaciones de los municipios asociados sea de 40.000 habitantes. Este requisito engloba a municipios, no solamente rurales, sino también a otros que son considerados pequeños o algunos medianos (según los criterios establecidos anteriormente en este trabajo). Esta limitación impide que los municipios que no cumplen con esta ratio no puedan beneficiarse de formar estas asociaciones, y aunque pueden firmar pactos de colaboración policial, son convenios pensados para solucionar necesidades puntuales y con temporalidad limitada. Al igual que antes, también se ha creído óptimo la modificación de esta normativa, proponiendo la eliminación de este requisito.

La solución se debe centrar en incorporar en la LOFCS el contenido de la OMPSPL para que tenga un reconocimiento en forma de ley, así como su posterior desarrollo en una futura Ley de Policías Locales, donde se regulasen y estableciesen las de modificaciones de este u otros requisitos demandados en este estudio.

A continuación se creyó necesario analizar otras dos formas de colaboración existentes entre las CCAA de Madrid y Murcia, y los municipios con policía local de esos territorios autonómicos. Todo ello para averiguar si estas fórmulas colaborativas tienen vocación de futuro en otros territorios, o dicho de otra forma, si sería viable su extensión o reproducción en el resto de CCAA que no disponen de Cuerpos propios, como fórmulas alternativas o sustitutivas de prestación de los servicios de las policías locales.

Las comunidades autónomas de Madrid (con las BESCAM) y de Murcia (con las UESCARM), han establecido convenios con el objetivo de materializar una nueva forma de gestión de la seguridad ciudadana, basada en los principios constitucionales de: colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, mediante la suscripción de convenios de colaboración con los Ayuntamientos que quisiesen anexionarse.

Estas fórmulas colaborativas llevadas a cabo entre los Gobiernos autonómicos y los ayuntamientos se motivaron para solucionar la falta de efectivos, pero ante su análisis parecen ser únicamente una solución intermedia entre la asociación de municipios, y las policías autonómicas, ya que aunque la Comunidad Autónoma financia, forma y equipa a los agentes autonómicos, éstos no forman parte de un Cuerpo propio de policía de la Comunidad, sino que es un personal que destina para dar apoyo específico y concreto en ciertas funciones de las policías locales, pero estos funcionarios de las BESCAM y de las UESCARM únicamente tienen capacidad legal para prestar especial atención a las funciones relativas a las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, a la vigilancia de los espacios públicos y a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Teniendo presente que los Cuerpos autonómicos tienen muchas más funciones que los que pueden ejercer los agentes de estas Brigadas Especiales, lo lógico sería pensar que si estas CCAA invierten en seguridad, debería de ser para tener una policía propia con todas sus funciones y competencias. Por este motivo, y en búsqueda de una solución que pueda resolver esta controversia, se ha creído necesario incluir en la propuesta de reforma de la LOFCS la desaparición de estos Cuerpos Especiales, reconfigurándolos con dos posibles soluciones, bien dando a los actuales componentes de estas Brigadas un destino policial propio en las policías locales donde están prestando soporte (con la

oportunidad de asociarse si lo creen oportuno), bien incluyendo a este personal en una futura policía autonómica de nueva creación.

Es oportuno mencionar también, y a modo de comparación con la normativa policial de otras CCAA, la diferencia detectada entre las funciones y características del Cuerpo General de la Policía Canaria con el resto de policías autonómicas, ya que aun siendo este un Cuerpo dependiente de la administración insular, su normativa no tiene la vocación de realizar una futura absorción de las policías locales, sino que por el contrario facilita enormemente el desarrollo de las funciones propias de las policías locales, cuando al reconocerse en el artículo 9.1 de la Ley 2/2008 que: “el Gobierno de Canarias podrá realizar, mediante convenio con los ayuntamientos, encomiendas de servicios a las policías locales, asignándoles algunas de las funciones propias que competen al Cuerpo General de la Policía Canaria en su término municipal”, o incluso también desarrollar funciones del Cuerpo General de la Policía Canaria con motivo de grandes acontecimientos, festividades o eventos.

Viendo esto se puede decir que, si se busca que las policías locales sigan existiendo, el modelo de coordinación canario es un ejemplo óptimo a seguir por los actuales Cuerpos policiales autonómicos. Pero, ¿ha de ser este modelo policial el que se ha de tomar como referencia? La respuesta ha de darse en virtud de si hay necesidad de que las policías locales subsistan, ya que sino lo han de hacer, este no sería el modelo a seguir.

Otro de los ejes primordiales tenidos en cuenta en estas conclusiones, respecto del funcionamiento de la policía, es el que buscaba saber si los servicios de policía local pueden ser considerados como un servicio público de calidad, ya que es opinión del doctorando que si una policía local tiene vocación de continuidad, deber garantizar unos servicios efectivos y de Calidad. En ese sentido, se ha creído oportuno averiguar si estos Cuerpos policiales utilizaban los procesos de calidad para la mejora del servicio público, o si lo hacían de forma efectiva.

Un Cuerpo policial se valorará por la sociedad y destacará ante ella, por variables tales como: sus estadísticas resolutivas, su comportamiento hacia el ciudadano, y por la transparencia de esa administración respecto de los controles internos que se realicen en pro de la mejora de la calidad en la gestión de su servicio. La sociedad suele confiar en que lo que la policía hace es lo correcto. En ese sentido y para no truncar la confianza ciudadana, debería de ser la propia administración la que brindase públicamente sus cifras, objetivos, características y expectativas de mejora, siendo: la calidad y accesibilidad de la información, hecho que sucede en pocas ocasiones.

Una policía local que tenga el reconocimiento expreso de su funcionamiento, será bien valorado y no pasará desapercibido ante la ciudadanía, siendo esto uno de los aspectos a tener en cuenta para poder valorar su continuidad en el modelo policial existente, ya que por lógica los Cuerpos policiales que no reflejen ante la ciudadanía su interés por ser un departamento competente, tienen más posibilidades de ser substituidos o absorbidos en un futuro por otros, considerados viables y necesarios.

Una policía local competitiva, no ante o entre otras, sino ante el ciudadano, no solo debe establecer Cartas de Servicios, sino que también debe de establecer los llamados Planes de Calidad, éstos para satisfacer las necesidades y las expectativas de los ciudadanos, residentes y visitantes, mediante la gestión por procesos, los cuales

conducen a la máxima eficacia y eficiencia de cada organización. Al ser los Planes de Calidad instrumentos que normalmente conllevan el trabajo de un elevado número de personas, tanto en su elaboración, su aplicación, como para su control las organizaciones policiales *pequeñas* deben establecer otros métodos más sencillos, con los que obtener una más fácil evaluación de su comportamiento y de sus resultados.

No obstante, de las manifestaciones recogidas por los entrevistados, se puede comprobar que no es habitual establecer ni aplicar Cartas de Servicios ni Planes de Calidad. Este dato denota que no se prioriza, ni en los planteamientos de trabajo, ni en la aplicación de estándares de Calidad. Si se aplicasen, bien los Planes de Calidad, bien las Cartas de Servicios, se solucionarían las carencias y/o problemáticas de esos Cuerpos policiales.

Respecto de los instrumentos de gestión de Calidad propiamente dichos, dentro de los más efectivos y generalmente más utilizados, se encuentran las normas ISO, los procesos EFQM, la certificación EFQM y el modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM). Al igual que pasa con los Planes de Calidad, para la aplicación de estos instrumentos de gestión es necesario poner en marcha un alto número de recursos humanos vinculados a estos Cuerpos policiales, tanto para su aplicación como para su control, siendo éste el principal inconveniente que tienen las policías locales medianas o pequeñas para su implantación. Es por esto que muchos de estos Cuerpos descartan su aplicación.

Ante esta afirmación, y ante la necesidad de que las policías locales utilicen métodos de Calidad efectivos y garantistas, es necesario valorar si las que no pueden o quieren utilizar estos u otros instrumentos de Calidad, deben de ser considerados o no prescindibles, debiendo entonces, y en este caso pervivir los Cuerpos policiales capaces de garantizar ante la ciudadanía los procesos de Calidad, que en definitiva se acaban traduciendo en garantías constitucionales necesarias en una policía moderna, eficaz y efectiva.

Vinculado estrechamente a los procesos de Calidad de las organizaciones públicas de policía, se ha analizado un último ítem, tan o más importante que el resto de los elementos internos de la organización. Éste es la formación de los miembros de las unidades policiales, tanto en su trabajo diario para actualizar sus conocimientos, como en la especialización de las funciones y competencias, por requerir, esto último de un plus de entendimiento policial.

Según se puede extraer de las opiniones facilitadas en las encuestas y entrevistas realizadas en este estudio, un agente correctamente formado funcionará de forma autónoma y eficiente. En cambio, uno que no lo esté, puede generar más conflictos (funcionales) para con los compañeros o mandos que han de suplir sus carencias con un esfuerzo adicional. También un agente incorrectamente formado se podrá encontrar con más facilidad ante situaciones que no sepa resolver con la eficacia y eficiencia deseada. Por ello, una organización policial competente y eficaz deberá de innovar en la formación convirtiéndola en proactiva, adelantándose a las necesidades futuras, así como acercar y facilitar la formación a sus destinatarios para hacerla atractiva y de calidad.

En la formación que ofrece la *Generalitat* de Cataluña a su policía autonómica y a sus policías locales, se puede observar que la oferta de cursos destinada a sus policías locales es claramente inferior que la que ofrece al Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, tanto en número como en especialización. De la formación que se impartió en el año 2012 en el *Institut de Seguretat Pública de Catalunya*, únicamente fueron destinados exclusivamente para las policías locales el 15,25% de los cursos (18 de los 118 impartidos) y únicamente 14 cursos (el 11,86%) fueron impartidos de forma conjunta. Esto en cambio no sucede en la comunidad de Navarra, donde aproximadamente el 50% de los cursos son para los agentes de las policías locales.

Sorprende comprobar que los planes formativos de las *Generalitat* de Cataluña no contemplen la posibilidad de realizar las policías locales el curso completo de tráfico, sino únicamente algunas partes de especialización de esta materia (divididos en tres niveles)⁸⁶⁷. De la misma forma que la policía autonómica es competente en las vías interurbanas, las policías locales lo son de manera exclusiva en sus núcleos poblacionales. Esta diferencia formativa, como muchas similares genera que policías locales se vean agraviadas en comparación con el Cuerpo autonómico, causando en la Administración local la búsqueda de fórmulas alternativas para la formación para sus agentes.

Además de la exclusión formativa de las policías locales, existen otros problemas en este ámbito que inducen a la administración local a buscar fórmulas alternativas de formación, ya que en caso de no darse, repercutiría en la Calidad general del Cuerpo policial. Entre estas problemáticas encontramos la relativa a la ubicación del centro de formación policial, que aunque geográficamente está implantado más o menos en un punto cardinal central de Cataluña, los ayuntamientos que quieren enviar a sus agentes a los cursos, talleres o jornadas y que están más lejanos del ISPC, se ven obligados a pagar grandes cantidades en dietas, ya sean en concepto de desplazamientos, manutención o alojamiento (para los casos que duran varios días o meses). Para subsanar esta problemática sería óptima la creación de subsedes descentralizadas en representación del ISPC (en el caso catalán), ubicándolos en otras poblaciones estratégicamente repartidas para que se facilite la formación a esas policías locales.

Otro aspecto económico a valorar, es que la formación ofrecida por los centros policiales de la comunidad autónoma es más cara que la impartida por profesores policiales procedentes por otras policías, o que la ofrecida por otras administraciones, como puede ser: de las diputaciones provinciales u otros ayuntamientos, generando esto, junto a lo expuesto anteriormente, la fuga formativa hacia otras entidades privadas, sindicales, o de otras administraciones. Lo óptimo en este caso sería que la administración autónoma velase por la formación oficial, igualitaria, profesionalizadora y de calidad, buscando garantizar que todas las policías locales se formasen en las mejores condiciones en los centros autonómicos creados al efecto.

Entre las propuestas apuntadas a lo largo del trabajo, se ha creído oportuno fomentar la ampliación y modificación de la formación interna de las policías locales, para que ellas

⁸⁶⁷ Actualmente solo se ofrecen a las policías locales módulos policiales en esta materia, como: actuación en accidentes de tráfico (nivel I), investigación en accidentes de tráfico y atestados (nivel II), investigación y reconstrucción de accidentes de tráfico (nivel III), taller sobre el control preventivo de alcoholemia y drogas, y transportes, pero no cursos extensos y completos, como los impartidos a la PG-ME.

mismas sean autónomas y puedan ser capaces de formar más eficientemente a sus agentes, tanto en el periodo de prácticas policiales, como posteriormente como reciclaje de sus conocimientos y habilidades policiales.

En definitiva, tanto en la formación, como en los estándares laborales, la Calidad ha de ser uno de los vértices del prisma que ha de existir obligatoriamente en una organización policial si quiere ser valorada positivamente, no como requisito para existir, ya que las presentes hasta ahora prácticamente no lo han hecho, pero sí para ser más y mejor valorados por sus dirigentes, y de esta manera estar más apoyados y poder obtener más beneficios políticos, mientras existan.

Una vez estudiadas de forma teórica las problemáticas derivadas de la normativa y la jurisprudencia aplicable a las policías locales, así como los problemas detectados en relación a la falta de formación y a la falta de aplicación de los procesos de Calidad, era necesario analizar desde una vertiente real y subjetiva el interior de estas organizaciones.

Para validar o modificar la hipótesis general era necesario en último término recoger la información pormenorizada de las plantillas policiales, de sus quejas y pensamientos, sus virtudes y defectos, sus puntos fuertes y debilidades, sus peticiones y comentarios. En general, su estado de salud, visto desde el punto de vista de sus dirigentes políticos, de sus directivos técnicos, y de sus plantillas, realizándose el estudio de los treinta Cuerpos de policía local existentes en la Provincia de Tarragona, como modelo ejemplar de una provincia española considerada media.

El análisis se dividió en tres partes: entrevistas a los dirigentes políticos de las policías locales (alcaldes o ediles encargados de la dirección de sus Cuerpos de seguridad), entrevistas y preguntas tipo test a los Jefes de policía (desde Intendentes a agentes, según el Cuerpo analizado) y una serie de preguntas tipo test, más una batería de preguntas con respuestas graduales, a un grupo determinado del resto de miembros de estas plantillas (englobando desde agentes a Subinspectores, según el Cuerpo encuestado).

La Ley de Policías Locales de Cataluña establece que de las cuatro escalas posibles en la plantilla de una policía local (básica, intermedia, ejecutiva y superior) el Jefe habrá de pertenecer a la ejecutiva (Inspector), pero aun y esa obligación legal, únicamente siete de ellos cumplían ese requisito (6 inspectores y un intendente mayor de la escala superior). Los 23 restantes (el 76,66%) eran, o bien de la escala intermedia (8 subinspectores y 9 sargentos) o bien de la escala básica (4 cabos y dos agentes).

Estos datos son importantes para tener una idea de la dirección técnica que tienen las policías locales analizadas, ya que de su dirección depende muchas veces su correcta gestión y éxito como Cuerpo policial, y de ello un correcto o más adecuado servicio al ciudadano. La Jefatura de estos Cuerpos conlleva una dirección técnica de responsabilidad, donde constantemente se abordan temas que afectan a los derechos y libertades de las personas, entre otras muchas ramas técnicas que requieren conocimientos específicos, como también la necesidad de demostrar haber superado capacidades de liderazgo y *coaching* hacia su personal.

Un Jefe policial de la escala ejecutiva o superior, una vez superada la formación en la academia policial adquirirá unos conocimientos óptimos para poder dirigir una organización policial, si bien, perteneciendo a la escala ejecutiva se asegura que acredite unos estudios mínimos equiparables a una Diplomatura universitaria. En cambio, si la dirección de la Jefatura de estas policías locales es ejercida por miembros de las escalas básica e intermedia, además de no estar debida y legalmente formados, no se asegura que estas personas tengan unos estudios universitarios mínimos, ni que hayan superado el curso de capacitación del ISPC destinado a la escala ejecutiva (Inspectores), o superior (Intendentes), que los dotaría en principio, de los conocimientos y habilidades oportunos para asumir la Jefatura de un Cuerpo de policía local.

Muchas de las opiniones y comentarios de los representantes políticos, alcaldes y concejales eran a veces antagónicos, respecto de los comentarios o necesidades que manifestaban sus Jefes de policía (técnicos en la materia). Esta diferente apreciación de las problemáticas y peculiaridades de sus Cuerpos policiales sugiere una baja implicación y/o conocimientos de muchos de los dirigentes políticos de estos Cuerpos policiales.

Para buscar una solución a esta falta de entendimiento entre la dirección política y la técnica, se ha creído que se debería de plantear una solución alternativa, como se ha propuesto en la reforma de la LOFCS, que requeriría que los dirigentes políticos superasen un curso de capacitación y orientación en materia de seguridad pública, dirigido por los centros formativos policiales de las CCAA, con el fin de dotar a estos Políticos de los conocimientos y herramientas necesarias para el desempeño y dirección técnica de las policías locales.

Del análisis de los miembros policiales de las plantillas entrevistadas se puede concluir, según los resultados obtenidos, que los diez aspectos con más necesidades que necesitarían abordarse en un Cuerpo de policía local (de los 20 supuestos planteados) serían por orden los siguientes:

- La insuficiencia de agentes en la calle
- La insuficiencia de agentes en las plantillas
- El mal trabajo conjunto de los sindicatos que los representan
- La insuficiencia de la formación policial por parte de sus jefaturas
- La motivación general de las plantillas.
- La insuficiencia de los recursos materiales
- La necesidad de unidades especializadas
- La insuficiencia de Protocolos Normalizados de Trabajo, y
- Las malas relaciones con los miembros de las Unidades especializadas del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*.

Es importante tener en cuenta que algunos de estos problemas no se deben a una supuesta mala regulación de la normativa de las policías locales, sino que se debe a que muchos de estos Cuerpos trabajan bajo mínimos, en lo relativo a recursos económicos o personales. Entonces, si los Cuerpos estatales o autonómicos también se hacen cargo de la seguridad pública, ¿hasta qué punto era necesario mantener o no a las policías locales?.

Por todo ello, junto al resultado del análisis del resto de las partes del trabajo, se puede ir deduciendo que **parte de la hipótesis general no puede ser avalada**. Por ello, sería conveniente proponer que los Cuerpos de policía local más pequeños o con menos recursos deberían (según el territorio donde se ubicasen y las características del Cuerpo en cuestión), bien potenciarse para alcanzar la máxima calidad y efectividad posible, bien disolverse o fusionarse por ley con otros Cuerpos policiales para asegurar la seguridad pública deseable en sus territorios.

Para poder decidir qué Cuerpos de policía local y en qué condiciones deberían de seguir existiendo, se han tenido en cuenta los pros y contras observados:

- 1) La idiosincrasia de los municipios, los conocimientos territoriales y sociales de los miembros de las policías locales, y la facilidad para poder ejercer ciertas funciones propias y típicas de las policías locales.
- 2) El esfuerzo y capacidad de superación de los Cuerpos policiales para actualizarse y ampliar horizontes competenciales.
- 3) La dispersa normativa existente en la materia, con la que cada legislador regula, desarrolla y dota a sus policías locales, de más o menos oportunidades para demostrar su potencial, y fomentar sus competencias.
- 4) Las demandas de mejora que contenían los artículos, comentarios, publicaciones de autores, asociaciones y sindicatos, relacionadas con los temas considerados aquí.

Por todo lo expuesto anteriormente, se ha llegado a la conclusión, aunque con matices que se irán viendo seguidamente, que **las policías locales no deberían desaparecer, pero, según el supuesto territorial concreto, algunas de ellas deberían de ser modificadas o absorbidas por los Cuerpos policiales existentes en el modelo policial actual**.

Esta conclusión modifica la hipótesis general, convirtiéndola en una afirmación que plantea necesariamente una reforma legislativa profunda, proponiendo la aprobación ulterior de una Ley estatal que regule de forma exclusiva a las policías locales sobre los aspectos y características que las equipare, en forma y modo, a los Cuerpos estatales y autonómicos.

Dichas propuestas de reforma, plasmadas en la última parte del trabajo, han tratado como se resumirá a continuación, los supuestos concretos a los que se deberían de adaptar las policías locales de cada comunidad autónoma, sugiriéndose diferentes fórmulas de creación o modificación de las policías locales, en pro de un funcionamiento más eficiente y eficaz, ampliando sus funciones y área de trabajo, según su capacidad particular.

A partir de aquí, y habiendo modificado la hipótesis del trabajo, cabía concluir el mismo con las propuestas más idóneas que recogiesen las soluciones que diesen respuesta a las problemáticas detectadas. Para poder decidir sobre qué cuerpos de policía local debían sustituirse en el planteamiento del nuevo escenario policial español, y bajo qué condiciones, se tenía que valorar la necesidad de mantener a los Cuerpos de policía local restantes, en base a su sostenibilidad y viabilidad económica, así como en base a sus peculiaridades particulares.

Analizando las opciones posibles se puede concluir, que la capacidad de decisión para la disolución de las policías locales no debería de dejarse, ni en manos del Pleno municipal, ni en manos del ejecutivo autonómico, ya que la discrecionalidad para establecer disoluciones o fusiones policiales pactadas por esas dos administraciones podría dejar desatendidos a los habitantes de esos municipios, en caso de no ser la opción oportuna, siendo una decisión muy importante como para ser tomada sin un criterio unitario estatal. Por ello se ha creído oportuno que esta medida debería de establecerse en la LOFCS por el legislador central, estableciendo una fórmula que pueda satisfacer a la gran mayoría de las policías locales, sin crear agravios comparativos por estar establecidas las policías locales en unos u otros territorios autonómicos.

El modelo policial español ha generado dos realidades diferenciadas, según la comunidad autónoma donde estuviesen radicadas las policías locales. Estas realidades requerían soluciones personalizadas, según si estos Cuerpos ejerciesen sus competencias de forma compartida con los Cuerpos de Seguridad del Estado, o con las policías autonómicas.

Por esto, las soluciones han pretendido, en uno de los casos aumentar la capacidad funcional de las policías autonómicas, con la adición a ellas del personal de las policías locales con menos efectivos, garantizándose de esta forma una mejor y efectiva seguridad pública en los municipios donde éstas dejarían de existir. En estas regiones (Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias) subsistirían las policías locales que cumpliesen al menos uno de los tres siguientes requisitos específicos: los que sean capital de provincia, los que superen la población empadronada de 100.000 habitantes, o los municipios declarados turísticos que acrediten una población flotante en los periodos turísticos que supere el 100% de su población empadronada.

La solución para el resto de CCAA, ha creído óptimo limitar la existencia de las policías locales por criterios básicos de mantenimiento de la seguridad pública (en poblaciones con al menos 10.000 habitantes y justificación de recursos suficientes). Esta decisión se ha debido al hecho de que los miembros de estas policías locales no tienen un Cuerpo autonómico al que adscribirse, y el hecho de hacerlo en un Cuerpo estatal, podría generar el desvío de estos agentes a otros territorios muchas veces distantes, sin garantizarse la permanencia de los antiguos miembros de los entes de seguridad locales, ni en sus municipios de origen, ni en las dependencias policiales más próximas.

De forma paralela se ha propuesto otra opción, con el objetivo de paliar las carencias de las policías locales más reducidas. Primeramente se ha propuesto la posibilidad de crear entre los Cuerpos de seguridad local que se pusiesen de acuerdo, en forma de asociación voluntaria, las llamadas “Policías comarcales”, siendo éstos, Cuerpos de policía local creados *ex novo* formados por los miembros de todas las policías locales de una Comarca, con el ánimo de garantizar de la mejor manera la seguridad ciudadana en cada territorio. Sería la máxima expresión de la frase “la unión hace la fuerza”. Así mismo, las Policías comarcales también podrían establecer entre ellas pactos de asociación de servicios policiales, similares a los existentes actualmente.

De la misma forma, se ha creído oportuno proponer la posibilidad de que las CCAA regulen y autoricen, si las necesidades de éstas lo recomienda, la utilización del personal policial interino en las policías locales ya que hasta ahora cada Comunidad lo regulaba,

o no, bajo su criterio, existiendo territorios donde su contratación estaba prohibida o simplemente no reconocida, siendo esta dispersión normativa un agravio respecto de los Cuerpos de policía local del resto del territorio estatal que sí pueden contratar a los agentes interinos para suplir sus carencias temporales de personal, y para conseguir sus objetivos en materia de seguridad.

Buscando respuesta a la escasa regulación existente para los Cuerpos de vigilantes municipales, se ha propuesto el establecimiento y funciones de estos entes de seguridad pública, fijándose la posibilidad de su creación para los municipios de menos de 5.000 habitantes que no dispongan de policía local, siempre que puedan justificar ante el Gobierno autonómico los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para garantizar su labor. También se proponen y regulan las competencias que podrían ejercer. De la misma manera que las policías locales, los Cuerpos de Vigilantes podrían realizar convenios asociativos de servicios policiales con otras policías locales, o comarcales, o realizar convenios de colaboración con los Cuerpos autonómicos, donde los haya.

La propuesta de modificación y ampliación de la LOFCS incluye la posterior aprobación de una Ley Estatal de Policías Locales, que establezca y regule detalladamente los siguientes aspectos básicos relacionados con estos Cuerpos policiales:

- La edad de Jubilación, que será la misma que la establecida para el resto de los miembros de los las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- La homogeneización de los rangos y escalas de todas las policías locales, municipales y Comarcales, para facilitar la movilidad el acceso a ellas y entre ellas.
- Las pautas de selección del personal de los Cuerpos de policía local, que se realizarían íntegramente por el Departamento competente en Seguridad pública de cada Comunidad Autónoma, no por los ayuntamientos como hasta ahora, en base a unos criterios comunes.
- Cualquier otro aspecto relacionado con los derechos y deberes personales que se consideren oportunos.
- El régimen de contratación, formación y funciones del personal policial interino.

Con el ánimo de buscar una solución a las diferentes propuestas competenciales interesadas por los entrevistados, en el articulado de la L.O 2/1986 se ha querido contemplar la opción de que se pueda elaborar convenios funcionales entre los Cuerpos de policía local que estuviesen interesados, con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad operantes en el territorio, para poder ejercer voluntariamente una serie de competencias de prestación simultánea e indiferenciada, o por el contrario, si el Cuerpo de policía local no se ve en disposición de poder asumirlas, renunciar al ejercicio de las mismas.

Entre ellas, se englobaría la posibilidad de poder asumir las funciones y competencias de policía judicial, con base en los pactos o convenios establecidos a tal efecto con el resto de Fuerzas y Cuerpos de seguridad (estatales o autonómicos), atendiendo en todo caso para asumirlas:

- Al nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones a establecer.

- A la capacidad técnica y operativa para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones a pactar.
- A la disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones de policía judicial.

Otra gran problemática detectada en el seno de las policías locales, es la descoordinación policial existente, tanto entre estos Cuerpos, como entre éstos con los otros Cuerpos policiales (estatales o autonómicos), o incluso entre las administraciones locales y autonómicas. La clave de todo lo anteriormente expuesto, ha de pasar por limitar la base de las actuales competencias que disponen las CCAA en materia de coordinación, asumiendo el Estado las líneas básicas de ellas, ya que la distribución competencial que establece la Constitución española en materia de seguridad pública, ha facilitado a las CCAA que pudiesen asumir la Coordinación de sus policías locales. Es por esto que, si no se establece un mecanismo legal que las limite con la intención de imponer los mismos criterios, será imposible que todas los Cuerpos municipales del Estado se equiparen y se coordinen. Por ello se ha creído necesario proponer una modificación de la LOFCS, incluyendo en su articulado las garantías necesarias para que las Administraciones autonómicas sin perder su competencia coordinen a las policías locales de su territorio, pero en base a las directrices marcadas por la normativa estatal.

El hecho de que las policías locales, sus municipios y sus representantes no sean partícipes en las reuniones de coordinación, establecidas entre las administraciones estatal y autonómicas es un error comunicativo que se debe salvar, ya que sus efectivos representan un tanto por ciento muy grande del total de la seguridad pública española. Para esto se necesitaría incluir a una representación de las policías locales dentro del Órgano de coordinación estatal regulado en la LOFCS (el Consejo de Política de Seguridad), con un reparto proporcional a tres bandas, añadiendo a las dos partes existentes (los Consejeros de las comunidades autónomas y los representantes del Estado), una comitiva representativa de las Federaciones o Confederaciones de Municipios españoles.

Dicho marco colaborador a tres bandas serviría para abordar, no solo los aspectos relativos a las actuaciones coordinadas de estos Cuerpos, sino también para tratar, analizar y seguir los nuevos aspectos funcionales y sociales hasta ahora no incluidos en la LOFCS. En un sentido parecido, se ha creído oportuno que el legislador estatal establezca la obligación de crear en todos los territorios con policía local, las denominadas Juntas Locales de Seguridad, ya que actualmente la decisión de crear estas juntas está en manos de los legisladores de cada comunidad autónoma.

Finalmente se ha creído oportuno proponer, en relación con las opciones propuestas por los entrevistados y por los autores de los artículos y redactados expuestos en el presente trabajo, la inclusión en la LOFCS de una nueva política de coordinación, regulándose aspectos innovadores como los siguientes:

1) La formación, para que tenga carácter profesional y permanente. La opción propuesta se basa en realizar los cursos policiales en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones autonómicas y estatales, promovándose la colaboración institucional de las universidades, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o

establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes. Para que esta formación fuese lo más homogénea y efectiva posible, el Plan de estudios se determinaría por el ejecutivo estatal, y dejaría a criterio de los centros de enseñanza autonómicos, únicamente el contenido de las asignaturas relacionadas con la normativa específica de la región policial donde se ubicasen.

2) La carrera profesional, que podría comenzar, bien una vez aprobada la correspondiente oposición al Cuerpo policial en cuestión, bien con estudios profesionales de enseñanza secundaria dirigidos específicamente a adquirir los conocimientos necesarios para posteriormente opositar y meritar en las oposiciones policiales pertinentes, ello como establecimiento de un grado formativo en materia de seguridad pública.

3) La homogeneización de las policías locales, de todo el territorio nacional, además de en formación, en materia de selección, promoción y movilidad interadministrativa de sus agentes, grados y escalas, uniformidad, etc.

4) Los estándares de Calidad, tanto internos como externos, los cuales se deberían de fijar y hacer aplicar de forma obligatoria, en coordinación con la administración del Estado, controlando su aplicación y gestionando la certificación de los que consigan los diferentes estándares de excelencia establecidos.

Posiblemente en un futuro la realidad social y policial merezca y necesite unas medidas diferentes a las propuestas aquí, pero a día de hoy, estas son las más oportunas según las conclusiones alcanzadas en este trabajo.

VIII – ANEXOS

8.1 - Las encuestas de los dirigentes políticos (preguntas abiertas)

- 1) ¿Cree suficiente y/o efectivas las Juntas Locales de Seguridad?
En caso contrario, ¿qué fórmula de coordinación propondría?
- 2) ¿Cree necesarios los Cuerpos de policía local, o cree que los otros Cuerpos policiales podrían asumir sus competencias policiales sin ningún problema por los Ayuntamientos?
- 3) Si las estadísticas delictivas se redujeran y se consiguieran mantener en unos niveles deseados, ¿reduciría el presupuesto de la policía local, o lo aumentaría para potenciar funciones diferentes a las de seguridad ciudadana? ¿Por qué?
- 4) En el supuesto de que fuera posible dentro de los requisitos establecidos, ¿estaría interesado en que se hiciera una mancomunidad de Cuerpos o de servicios con sus policías locales limítrofes? ¿Por qué?
- 5) ¿Por qué motivo no ha realizado su ayuntamiento convenios de cooperación policial con otras policías locales, como opción alternativa o paralela a la anteriormente planteada asociación policial?
- 6) ¿Estaría de acuerdo en la fusión entre la *Policia de la Generalitat* y las policías locales?
- 7) ¿Es correcta y/o eficiente la política de coordinación entre su Ayuntamiento y la *Policia de la Generalitat*? Describa los problemas actuales, si existen.
- 8) ¿Cree que existen problemas organizativos en esta policía local (formación, material, de personal, sindicales, etc)?
- 9) Cree eficientes, excesivas o insuficientes las competencias generales de las policías locales, respecto la *Policia de la Generalitat*?
- 10) ¿Cree necesario revisar el convenio de colaboración y de competencias con la *Policia de la Generalitat*? Qué aspectos revisaría, en su caso?

8.2- Las encuestas de los Jefes de policía (preguntas abiertas)

- 1)** ¿Se cumple el catálogo de puestos de trabajo de la plantilla policial (organigrama)?
Cuántos agentes faltan para completarla, en su caso?
- 2)** ¿Existen Unidades especializadas?
¿Cuáles, en su caso?
- 3)** ¿Qué ventajas o inconvenientes ve ante la posibilidad de mancomunarse las policías locales? ¿Por qué motivo no se ha valorado esta opción en su municipio?
- 4)** ¿En el supuesto que su ayuntamiento quisiera hacer convenios de cooperación policiales con otros ayuntamientos, en qué materias o con qué unidades las realizaría?
¿Por qué no se han realizado hasta la fecha?
- 5)** ¿Qué competencias añadidas a las existentes, desarrollaría en esta policía local si hubiera oportunidad?
- 6)** ¿Qué competencias añadiría a cualquier policía local, que ahora no tengan reconocida legalmente? ¿Por qué?
- 7)** ¿Qué competencia exclusiva de las policía local, haría compartida con otro Cuerpo policial?
- 8)** ¿Cree suficiente y/o efectivas las Juntas Locales de Seguridad? Por qué?
En caso contrario, ¿qué fórmulas de coordinación propondría?
- 9)** ¿Qué opinión tiene con relación a la efectividad o necesidad de la Coordinadora de las policías locales?
- 10)** ¿Se han establecido o utilizado estándares de calidad dentro de la organización policial?
¿Cuáles en su caso, y en qué materia? Sino, explicar motivo.

8.3- Los cuestionarios tipo test de Jefes de policía

1- ¿Cuáles son, en caso de existir, los problemas organizativos de esta policía local?

- a) De formación
- b) De carencia de material
- c) De profesionalidad
- d) De falta de personal
- e) De relación con los sindicatos
- f) De apoyo político
- g) De bajas
- h) Ningún problema

Otros / Aclaración

2- Marque qué apoyo recibe del Ayuntamiento hacia sus proyectos policiales:

- a) Presupuestario
- b) Con relación al aumento de personal
- c) Sobre proyectos de mejora de la organización
- d) Sobre la metodología de trabajo o sobre las actuaciones de los agentes

Otros / Aclaración

3- El convenio firmado con la PG-ME, respeto el reparto de competencias:

- a) No hubo discrepancias, y fue satisfactorio por ambas partes.
- b) Fue más satisfactorio del que inicialmente buscaba el Ayuntamiento
- c) Fue menos satisfactorio del que inicialmente buscaba el Ayuntamiento
- d) Hubo discrepancias, pero finalmente fue satisfactorio por ambas partes

Otros / Aclaración

4- Actualmente, ¿volvería a renegociar el convenio con la PG-ME para volver a delimitar las competencias inicialmente firmadas?

- a) No, sigue siendo un buen convenio por ambas partes
- b) Si, para dar más competencias a la *Policia de la Generalitat*
- c) Si, para dar más competencias a nuestra policía Local
- d) No, Nuestro Cuerpo no está preparado para asumir más competencias

Otros / Aclaración

5- La colaboración entre ambos Cuerpos policiales (la PG-ME y laPL), es:

- a) Buena entre los agentes de las plantillas entre Jefaturas
- b) Mejorable entre Jefaturas y/o entre los agentes de las plantillas
- c) Solamente es buena en el ámbito político
- d) Es buena en todos los sentidos

Otros / Aclaración

6- La comunicación entre la PG-ME y la PL es bidireccional en las tareas diarias:

- a) Sí, en función de las necesidades de ambas jefaturas
- b) No, normalmente es unidireccional de PL a PG-ME
- c) No, normalmente es unidireccional de PG-ME a PL
- d) Solamente hay comunicación cuando hay algún tipo de problema/conflicto

Otros / Aclaración

7- En el caso de aprobación de la futura Ley de Policía de Cataluña, ¿cree que tendría que contemplar la unificación de las policías locales con los Mossos d'Esquadra?

- a) No, tienen que haber Cuerpos diferentes, cada uno de ellos dependiente de una Administración diferente
 - b) Sí, es la mejor opción por las diferentes administraciones
 - c) Sí, pero siempre que la negociación sea satisfactoria por la mayoría de los agentes de las policías locales
- Otros / Aclaración

8- ¿Se necesita una ampliación de competencias de ámbito estatal por las policías locales?

- a) Si, son insuficientes para poder demostrar todo nuestro potencial
 - b) No, son suficientes por las tareas que desarrollan las policías locales
 - c) Sí, para estar mal definidas y/o desarrolladas
- Otros / Aclaración

9- ¿Qué cambiaría en general de las policías locales?

- a) Les daría más competencias para especializarlas mejor
 - b) Reduciría sus competencias únicamente al tráfico y la policía administrativa
 - c) Sin fusionarse con los Mossos d'Esquadra, prestarían sus servicios conjuntamente con ellos, con las mismas funciones y competencias
 - d) No cambiaría nada, funciona correctamente con el modelo actual
- Otros / Aclaración

10- Respecto a la comunicación entre las policías locales limítrofes:

- a) Existe y es buena
 - b) Normalmente existe, pero no es de calidad / efectiva (se utiliza con hasta burocráticos y no prácticos)
 - c) Aunque hay, no existen canales óptimos para analizar conjuntamente la información intercambiada
 - d) Aunque tendría que existir, no es así por falta de voluntad de alguna de las partes
- Otras / Aclaración

11- ¿Qué opinión tiene de las policías locales de las otras comunidades autónomas?

- a) En general, están al mismo nivel profesional y competencial que las catalanas
 - b) En general, las catalanas están menos desarrolladas que la mayoría de las de las otras Comunidades autónomas.
 - c) En general, las catalanas están más desarrolladas que la mayoría de las de las otras Comunidades autónomas.
 - d) La clave es la formación, y la ISPC da más y mejor formación que las otras Comunidades autónomas
- Otros / Aclaración

12- ¿Cree que la legislación policial en Cataluña es suficiente?

- a) No, solamente hay desarrollo de las normas de la *Policia de la Generalitat*
- b) Si, es suficiente con relación a las tareas que desarrollan ambos Cuerpos policiales
- c) No, está obsoleta y tendría que renovarse la relativa a la PG-ME
- d) No, está obsoleta y tendría que renovarse la relativa a las policías locales

Otros / Aclaración:

13- ¿La formación del ISPC es suficiente para las policías locales?

- a) Si, normalmente en todas las ofertas formativas (de especialización y de promoción)
- b) Solamente en las de promoción (incluyendo la básica)
- c) Solamente en la de especialización
- d) En cabeza de ellas, está orientado únicamente para formar *Mossos d'Esquadra*

Otros / Aclaración

14- En caso de fusión entre la PG-ME y la PL, ¿cree que podría ser beneficioso para alguna de las partes?

- a) No, Solamente sería beneficioso por la *Policia de la Generalitat*
- b) Si, la ciudadanía necesita solamente un Cuerpo policial (ahorro presupuestario, de comisarías, etc)
- c) No, los ayuntamientos perderían su potestad sin el Cuerpo policial que satisface sus necesidades políticas

Otros / Aclaración

15- ¿Qué aplicaría del funcionamiento del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, si fuera posible, en su policía local?

- a) Los Protocolos Normalizados de Trabajo
- b) La estructura operativa y organizativa
- c) Las Unidades especializadas y/o la formación especializada de sus agentes
- d) Ninguna cosa, puesto que esta policía local está bastante bien estructurada y organizada

Otros / Aclaración

8.4- Los cuestionarios tipo test de las Plantillas policiales

1- ¿Cuáles son, en caso de existir, los problemas organizativos de esta policía local?

- a) De formación
- b) De carencia de material
- c) De profesionalidad
- d) De falta de personal
- e) De relación con los sindicatos
- f) De apoyo político
- g) De bajas
- h) Ningún problema

Otros / Aclaración

2- ¿Qué patrullas de Seguridad Ciudadana están más preparadas para prestar sus servicios?

- a) Las de ambos Cuerpos policiales por igual
- b) Las de nuestra policía local, por tener compañeros con mucha experiencia
- c) Las del Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*, por trabajar con protocolos

Otros / Aclaración

3- ¿Cuál cree que es la opinión ciudadana de su policía local?

- a) Cree que es necesaria, aunque tiene quejas por sus funciones cotidianas (denuncias, controles, inspecciones, etc)
- b) Creen cada vez más en nosotros, en detrimento del Cuerpo de PG-ME, puesto que conocemos más al pueblo y somos de más confianza
- c) Confían por igual en ambos Cuerpos
- d) Confían más en el Cuerpo de *Mossos d'Esquadra*

Otros / Aclaración

4- ¿Cree que sería necesario compartir servicios policiales (mancomunar) entre las policías locales limítrofes?

- a) No, puesto que reduciría efectivos en los municipios con más plantilla para cubrir los que tienen menos efectivos policiales.
- b) Sí, pero solamente en servicios puntuales de seguridad ciudadana o en campañas
- c) Sí, porque todos tendríamos todos los servicios posibles, reuniendo un total mayor de efectivos.
- d) No, cada municipio tiene que prestar sus servicios de forma independiente

Otros / Aclaración

5- ¿Cree suficiente la normativa que regula y ampara a las policías locales?

- a) No, es anticuada y obsoleta
- b) No, ya que nos da pocas competencias, respecto a las que estamos preparados para poder realizar
- c) Si, tenemos suficientes competencias y no está obsoleta
- d) Si, ya que los otros Cuerpos policiales cubren las funciones que no pueden hacer las policías locales

Otros / Aclaración

6- Los problemas que ha podido tener mi policial local en los últimos años se han debido de principalmente a:

- a) Falta de entendimiento o de colaboración con los dirigentes políticos
- b) Falta de colaboración de los sindicatos al negociar con la Jefatura o el Ayuntamiento
- c) Problemas con la dirección de la policía local por parte de sus superiores
- d) Por falta de implicación de la plantilla para solucionar los problemas

Otros / Aclaración

7- Después de su experiencia profesional, ¿cambiaría de Cuerpo policial si pudiera?

- a) Sí, a una policía local más numerosa y competitiva
- b) Sí, a otro Cuerpo, autonómico o estatal
- c) Sí, a una policía local más reducida y familiar
- d) No

Otros / Aclaración

8- ¿Qué cambiaría en general de las policías locales?

- a) Les daría más competencias para especializarlas mejor
- b) Reduciría sus competencias únicamente al tráfico y a policía administrativa
- c) Sin fusionarse, haría prestar los servicios de forma conjunta a los *Mossos d'Esquadra* con las policías locales (patrullas mixtas con mismas funciones)
- d) No cambiaría nada, ya funcionan correctamente con el modelo actual

Otros / Aclaración

9- Respecto a si la formación de la ISPC es suficiente por las policías locales:

- a) Sí, normalmente en todas las ofertas formativas (de especialización y de promoción)
- b) Solamente en las de promoción (incluyendo la básica)
- c) Solamente en las de especialización
- d) En ninguna de ellas, está orientado únicamente para formar a los *Mossos d'Esquadra*

Otros / Aclaración

10- ¿Cómo crees que es la formación policial recibida en tu policía local?

- a) Hay formación básica, pero falta formación para especializarse
- b) No hay / no hay casi formación organizada por nuestro Cuerpo
- c) Hay formación, pero es mejor la proporcionada por otros Cuerpos policiales
- d) Hay bastante formación anual

Otros / Aclaración

11- Respecto a las otras policías locales que conoce:

- a) Esta está situada entre las mejores, o no tiene nada a envidiar a otras respecto a sus competencias o efectividad a la hora de prestar sus servicios
- b) Ésta desarrolla menos competencias, pero es igual de efectiva
- c) Ésta no es efectiva ni ejerce muchas competencias, está mal situada
- d) Esta está en un término intermedio

Otros / Aclaración

12- En caso de cambiarse la normativa policial en Cataluña, ¿cómo cree que se hará?

- a) El Gobierno de la *Generalitat* lo hará de forma unilateral
- b) El Gobierno de la *Generalitat* escuchará a los sindicatos, pero decidirá unilateralmente
- c) El Gobierno de la *Generalitat* escuchará a los sindicatos, y decidirán bilateralmente
- d) Vendrá determinado por un cambio de la normativa estatal

Otros / Aclaración

13- ¿La coordinación con los diferentes efectivos de los *Mossos d'Esquadra*, es efectiva a la hora de prestar los servicios policiales con ellos?

- a) Sí, no tengo quejas al respecto
 - b) No, por problemas de distribución de servicios al 112
 - c) No, por problemas en nuestra gestión
 - d) No, por problemas en la gestión de los *Mossos d'Esquadra*
- Otros / Aclaración

14- En el caso de aprobación de la futura Ley de policía de Cataluña, cree que tendría que contemplar la unificación de las policías locales con los *Mossos d'Esquadra*?

- a) No, tienen que haber Cuerpos diferentes, cada uno de ellos dependiente de una Administración diferente
 - b) Sí, es la mejor opción por las diferentes administraciones
 - c) Sí, pero siempre que la negociación sea satisfactoria por la mayoría de los agentes de las policías locales
- Otros / Aclaración

15- En caso de una fusión entre la PG-ME y la PL, ¿cree que podría ser beneficioso para alguna de las partes?

- a) No, Solamente sería beneficioso para la *Policia de la Generalitat*
 - b) Si, la ciudadanía necesita solamente un Cuerpo policial (ahorro presupuestario, de comisarías, etc)
 - c) No, los Ayuntamientos perderían su potestad sin el Cuerpo policial que satisface sus necesidades políticas
- Otros / Aclaración

8.5- Las preguntas graduales de las Plantillas policiales

- a) Suficientes o insuficientes las competencias ejercidas por la plantilla
- b) Aprecio y relación que tiene el Regidor por el Cuerpo policial
- c) Relación de la plantilla con su Jefe de policía
- d) Aprecio que tiene el Alcalde de su Cuerpo policial
- e) Profesionalidad en general, de los miembros de la plantilla
- f) Valoración que tiene en general la ciudadanía por su Cuerpo policial
- g) Motivación general de la plantilla
- h) Número suficiente / insuficiente de recursos materiales
- y) Número suficiente / insuficiente de agentes en la calle
- j) Número suficiente / insuficiente de agentes en las oficinas
- k) Número suficiente / insuficiente de agentes totales en la plantilla
- l) Relaciones con los agentes de seguridad ciudadana de la PG-ME
- m) Relaciones con miembros de unidades especializadas del Cuerpo de PG-ME
- n) Relaciones con mandos del Cuerpo de PG-ME
- o) Número suficientes / insuficiente de Protocolos Normalizados de Trabajo
- p) Calidad de las instalaciones policiales
- q) Número suficiente / insuficiente de formación policial, por parte de la Jefatura
- r) Calidad de la formación policial recibida
- s) Trabajo conjunto de los sindicatos que os representan
- t) Número suficiente / insuficiente de especializadas en la policía local

8.6 - Tabla comparativa de la propuesta de reforma de la LOFCS

Articulado actual		Propuesta de modificación	
Ap.	Artículo 6º	Ap.	Artículo 6º
a)	Tendrá carácter profesional y permanente.	a)	Se garantizará la carrera policial profesional con el establecimiento de los estudios profesionales de enseñanza secundaria dirigidos específicamente a adquirir los conocimientos necesarios para posteriormente opositar y meritarse en las oposiciones policiales pertinentes. Se establecerán reglamentariamente las diferentes modificaciones normativas para establecer los estudios policiales de enseñanza media enunciados en este artículo.
b)	Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.	b)	Los estudios destinados a formar a los agentes y mandos policiales, serán convalidados por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.
c)	Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes.	c)	Igual
-	No existente	d)	d) Para homogeneizar los conocimientos y estudios de las policías locales, así como para facilitar la movilidad de sus agentes, el Ministerio correspondiente establecerá las líneas básicas, los niveles educativos exigibles para cada categoría, así como las asignaturas obligatorias que deberán de impartirse a dichos Cuerpos en los respectivos centros de formación policial autonómicos. Se dejará a criterio dichos centros de enseñanza autonómicos, la elección y contenido de las asignaturas relacionadas con la normativa específica de la región policial donde se ubiquen, y la relativa a la coordinación de sus policías locales con sus Cuerpos de policía autonómicos, o con las unidades adscritas a cada Comunidad Autónoma, donde existan

-	No existente	e)	Los miembros que accedan a la escala superior de mando de las policías locales, y superen el curso establecido por su Comunidad Autónoma para el acceso a dicha función, deberá de realizar un curso supletorio de ámbito estatal juntamente con los miembros las otras policías locales de igual rango, y con los análogos de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las comunidades autónomas, para el refuerzo de su función y para con el objetivo de homogeneizar las competencias a ejercer en sus territorios. Reglamentariamente se establecerá el centro o centros aptos para su impartición y el contenido del mismo.
Ap.	Artículo 39	Ap.	Artículo 39
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.	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.
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.	b)	Establecer 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.	c)	Seleccionar, formar y promocionar a los miembros de las policías autonómicas y sus policías locales en sus centros de formación policiales creados a tal efecto, según lo establecido por el apartado d) del artículo 6.2, así como establecer los criterios para la movilidad bidireccional entre los miembros de sus policías locales y los de sus policías autonómicas.
d)	Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.	d)	Fijar y hacer aplicar, en coordinación con la administración del Estado, los estándares de calidad más óptimos para los Cuerpos policiales de su competencia, tanto internos como externos, controlando su aplicación y gestionando la certificación de los que consigan los diferentes estándares de excelencia establecidos.
e)	No existente	e)	Promover, autorizar, y controlar a instancia de parte, los convenios asociativos y de colaboración entre sus policías locales, y éstos últimos entre las policías dependientes de los municipios y sus policías autonómicas, donde las haya.

	Título IV		Título IV
	De la colaboración y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas		De la colaboración y coordinación entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales
	Capítulo I (del Título IV)		Capítulo I (del Título IV)
	De la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de policía de las comunidades autónomas		De la colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de policía de las comunidades autónomas, y los Cuerpos de Policía Local.
	Artículo 45		Artículo 45
	Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas.		Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas
Ap.	Artículo 48	Ap.	Artículo 48
1	Para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las comunidades autónomas se crea el Consejo de Política de Seguridad, que estará 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.	1	Para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado, las comunidades autónomas y las policías locales, el Consejo de Política de Seguridad, presidido por el Ministro del Interior. Dicho Consejo se integrará por miembros de elección anual, integrándose por cuatro representantes de las comunidades autónomas, cuatro representantes del Estado, y por un número igual de Jefes de Policía Local elegidos por las Asociaciones y Federaciones de Municipios.
Ap.	Artículo 49	Ap.	Artículo 49
1	Dentro del Consejo de Política de Seguridad funcionará un Comité de Expertos integrado por ocho representantes, cuatro del Estado y cuatro de las comunidades autónomas, designados estos últimos anualmente por los miembros del Consejo de Política de Seguridad que representen a las comunidades autónomas. Dicho Comité tendrá la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo y con carácter específico: – Elaborar y proponer fórmulas de coordinación. – Preparar acuerdos de cooperación. – Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las	1	El Consejo de Política de Seguridad tendrá la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo y con carácter específico: – Elaborar y proponer fórmulas de coordinación y homogeneización de los medios técnicos y materiales de las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. – Preparar acuerdos de cooperación. – Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías. – Elaborar planes de actuación conjunta. – Ser informado y preparar informes sobre las asociaciones de servicios policiales entre municipios constituidas.

	Policías. – Elaborar planes de actuación conjunta.		– Proponer las reglamentaciones de desarrollo de la presente Ley. – Proponer y fijar el sistema de unificación de las bases de datos policiales, para el acceso conjunto de las mismas por todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
Ap.	(Proviene del artículo 54)	Ap.	Artículo 50 Bis
		1	Los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio constituirán una Junta Local de Seguridad, presidida por el Alcalde, 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.
		2	La composición y funcionamiento de estas Juntas se establecerán por las CCAA, y en su defecto por la normativa estatal que regula a este Órgano.
Ap.	Artículo 51	Ap.	Artículo 51
1	Los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.	1	En las comunidades autónomas donde no exista policía autonómica propia, los municipios de más de 10.000 habitantes podrán crear Cuerpos de policía local de acuerdo con lo previsto en esta Ley Orgánica, siempre que puedan justificar ante el Gobierno autonómico los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para garantizar su labor.
2	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.	2	Los municipios que en el plazo de 1 año no puedan acreditar ante su Comunidad Autónoma los recursos mínimos suficientes, o si su población desciende del mínimo exigido en el apartado primero, deberán disolver dicho Cuerpo, readaptando a este personal dentro de su administración, cuando sean funcionarios de carrera.
3	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.	3	Las comunidades autónomas deberán autorizar la contratación de personal policial interino no indefinido, para los casos que la normativa en materia de personal de las Administraciones públicas lo autorice, debiéndose limitar la funciones de este personal. El número total de agentes interinos en cada una de las plantillas, no podrá ser superior al 20% del resto de los agentes funcionarios de carrera.

Ap.	Artículo 52	Ap.	Artículo 52
1	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 cuarta del capítulo IV del título II de la presente 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.	1	Para el caso de convenirlo todos los Cuerpos de policía local de una misma Comarca, de los regulados en el artículo anterior, éstos podrán asociarse previa autorización de la Comunidad Autónoma, para formar un nuevo Cuerpo de policía local de ámbito supramunicipal, denominado Policía Comarcal.
2	Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.	2	El Gobierno del Estado establecerá por Ley los requisitos básicos para convenir la creación de estos Cuerpos de ámbito supramunicipal, siendo su coordinación y regulación suplementaria competencia de dicha comunidad autónoma. La dirección política de la Policía Comarcal será ejercida por la figura del Alcalde Jefe, el cual será el Alcalde elegido de entre los presidentes de las corporaciones locales asociadas.
3	Será también de aplicación a los miembros de dichos Cuerpos lo dispuesto, respecto a los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas, en el artículo 41.3 de la presente Ley; si bien la facultad que en el mismo se atribuye a las Juntas de Seguridad corresponderá al Gobernador Civil respectivo.	3	Las diferentes policías comarcales de una misma Comunidad Autónoma podrán convenir a su vez entre ellos, convenios asociativos para la prestación conjunta de servicios policiales, debiéndose adaptar la normativa existente que regula este tipo de convenios para que también sea de aplicación a estos Cuerpos de ámbito supramunicipal
Ap.	Artículo 53 (pasan a nuevo artículo 59)	Ap.	Artículo 53
1	Los Cuerpos de PL 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.	1	En las comunidades autónomas que dispongan de policía autonómica propia, únicamente los podrán mantenerse los Cuerpos de policía local en los siguientes supuestos: a) Los que sean capital de provincia b) Los que superen la población empadronada de 100.000 habitantes c) Los municipios declarados turísticos que acrediten ante el Departamento competente en seguridad pública de su Comunidad Autónoma una población flotante en los periodos turísticos que supere el 100% de su población empadronada, así como la necesidad de contar con un Cuerpo de policía local para abordar ese aumento poblacional.

	<p>e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.</p>		
2	<p>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.</p>	2	<p>Los miembros de las policías locales a extinguir, pasarán a formar parte del Cuerpo autonómico de esa Comunidad Autónoma, o previa petición expresa, podrán solicitar su ingreso en alguno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, adaptándose en este último caso, a la normativa estatal con relación a los destinos y demás derechos personales.</p>
3	<p>En los municipios de gran población y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrá asignarse, por el Pleno de la Corporación o por sus respectivas Asambleas, al ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1 a parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local, sin integrarse en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de manera que ello no comporte un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal.</p> <p>Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.</p>	3	<p>El personal de las policías locales que pase a formar parte del Cuerpo autonómico, mantendrá sus retribuciones básicas y específicas, para el caso que fuesen superiores a las de su nueva situación, siendo destinado a las dependencias autonómicas más próximas del municipio donde tenía plaza en propiedad, manteniéndose esta situación mientras no solicite su ingreso en una especialidad, o promocióne internamente.</p>

-	No existe	4	Las comunidades autónomas del apartado primero, aprobarán en el plazo de un año la normativa que regule la disolución de las policías locales de los municipios a extinguir, según las reglas del apartado anterior.
Ap.	Artículo 54	Ap.	Artículo 54
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.	1	Las comunidades autónomas que dispongan de Cuerpos especiales de soporte de policial, deberán de modificar su modelo policial en el plazo máximo de un año, en uno de los dos sentidos siguientes: a) Modificar sus Estatutos de Autonomía para regular la competencia en seguridad pública, si no se dispone, con el fin de poder crear en base a ese Cuerpo especial de soporte policial, un Cuerpo de policía autonómico propio. b) Establecer convenios de anexión con los municipios donde estuviesen prestando servicio los agentes de soporte policial, para con el fin de disolver el Cuerpo autonómico de soporte a las policías locales.
2	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.	2	Del resultado de la reconversión del modelo policial de estas comunidades autónomas, les será de aplicación a las policías locales lo establecido en los artículos 51 a 53 de la presente Ley.
	No existente	Ap.	Artículo 55
-		1	Los municipios de menos de 5.000 habitantes que no dispongan de policía local, siempre que puedan justificar ante el Gobierno autonómico los medios técnicos y personales suficientes y adecuados para garantizar su labor, podrán establecer, con carácter de agentes de la autoridad, los denominados guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, para el desempeño de las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones.
-		2	Las funciones de este personal será el definido en las letras b), c) y e) del apartado primero del artículo 59, así como las definidas en las letras a), c) y e) del apartado segundo del artículo 59 de la presente Ley Orgánica, cuando el establecimiento de estas últimas se acuerden bajo convenio autorizado ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad operantes en el territorio.

-		3	Estos municipios podrán pactar con los Cuerpos de seguridad de ámbito local o autonómico, convenios indicados en el artículo 56.1.c) y d), según la normativa de desarrollo que regula los mismos.
		4	Cuando los municipios del apartado primero, una vez constituidos los Cuerpos de Vigilantes municipales, superen la cifra máxima de 10.000 habitantes, podrán convenir una de las dos opciones siguientes: a) Transformar dicho Cuerpo de Vigilantes en Policía Local, debiéndose realizar la selección del personal según la normativa que lo regula. b) Disolver dicho Cuerpo, readaptando a este personal dentro de su administración, cuando sean funcionarios de carrera.
	No existente	Ap.	Artículo 56
		1	Los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, deberán actuar en el ejercicio habitual de sus funciones en el ámbito territorial de su competencia, quedando exceptuados de esta obligación en los siguientes supuestos: a) En situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. b) Cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, con autorización de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el resto del territorio nacional. c) En cumplimiento de los pactos autorizados por los que se haya creado una Asociación de Municipios o Comarcas, con la finalidad de prestar servicios de policía local. Para crear estos pactos no se exigirá carencia de recursos, ni existirá limitación poblacional, solo territorial comarcal. d) En cumplimiento de los convenios de colaboración autorizados por cada comunidad autónoma, entre dos o más Municipios o Comarcas, para con este fin.
		2	Los convenios de colaboración policial del apartado anterior tendrán las siguientes limitaciones: a) La cesión de agentes de un Cuerpo a otro serán por necesidades puntuales.

			b) Los servicios a prestar serán determinados, y la adscripción de agentes será limitada en el tiempo, hasta finalizar el servicio pactado.
	No existente	Ap.	Artículo 57
		1	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 de la presente 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.
		2	Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
		3	En el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales que autoricen los alcaldes, o persona en quien delegue para el primer caso, y los Alcaldes Jefe para los segundos. La figura del Alcalde Jefe surgirá electa de entre los todos los Alcaldes partícipes en la Comarca donde tenga su competencia la policía local Comarcal, haciéndose cargo de la dirección política de dicho Cuerpo policial mientras ostente su cargo original.
		4	Para asegurar la máxima eficacia en la dirección política de los Cuerpos de policía local, los Alcaldes o Alcaldes Jefe, o persona en quien delegue, deberán de superar un curso de ámbito universitario en materia de seguridad pública. Dichos cursos serán homologados y dirigidos e impartidos por el Departamento de la Comunidad Autónoma que competente en seguridad pública, o por las academias policiales del Estado, cuando no tengan esa competencia.

	No existente	Ap.	Artículo 58
		1	<p>En el plazo de un año mediante ley, se desarrollará la presente norma para establecer y regular los siguientes aspectos básicos relacionados con las policías locales:</p> <p>a) La edad de Jubilación, que será la misma que la que se establezca para los miembros de los las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</p> <p>b) La homogeneización de los rangos y escalas de todas las policías locales, municipales y Comarcales, para facilitar la movilidad el acceso a ellas y entre ellas.</p> <p>c) Las pautas para la selección del personal de los Cuerpos de policía local, la cual se realizará íntegramente por el Departamento de cada Comunidad Autónoma competente en Seguridad pública, o por el Departamento de selección de personal policial determinado por el Ministerio de Interior, cuando una comunidad autónoma no tenga esas competencia.</p> <p>d) Cualquier otro aspecto relacionado con los derechos y deberes personales que se consideren oportunos.</p> <p>e) El régimen de contratación, formación y funciones del personal policial interino.</p>
		2	<p>El desarrollo de la Ley enunciada en el apartado primero del presente artículo, se armonizará en base a los reglamentos aprobados o que se establezcan por las diferentes comunidades autónomas en las determinadas materias.</p>
	No existente	Ap.	Artículo 59
		1	<p>1- Los Cuerpos de policía local, municipales y comarcales, ejercerán como propias las siguientes funciones:</p> <p>a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales,</p> <p>b) La vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.</p> <p>c) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.</p> <p>d) Instruir atestados relacionados con el tráfico dentro del casco urbano.</p> <p>e) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones objeto de su competencia.</p>

			<p>f) La vigilancia del medio ambiente, y en particular la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.</p>
		2	<p>En virtud de los convenios establecidos entre los Cuerpos de policía local y el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad operantes en el territorio, se podrán ejercer las siguientes competencias de prestación simultánea e indiferenciada:</p> <p>a) 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.</p> <p>b) La instrucción de atestados con relación a las denuncias penales que tengan conocimientos y de las diligencias pertinentes en prevención de la comisión de actos delictivos.</p> <p>c) La vigilancia de los espacios públicos</p> <p>d) La protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.</p> <p>e) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.</p> <p>f) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma o de los órganos fiscales o judiciales.</p> <p>g) Otras competencias que se necesiten pactar según la realidad y necesidad social.</p>
		3	<p>Con relación a las funciones de Policía Judicial, se establecerá en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley, en atención a los convenios y pactos establecidos entre los Cuerpos de seguridad pública operantes en el territorio, atendiendo en todo caso a:</p> <p>a) el nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones a establecer.</p> <p>b) la capacidad técnica y operativa para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones a pactar.</p> <p>c) la disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones de Policía Judicial.</p>

		4	Los pactos a establecer entre los diferentes Cuerpos coincidentes en los territorios con policía local, serán de obligado cumplimiento y serán aprobados y revisados de forma quinquenal por las Juntas Locales de Seguridad.
		5	Los municipios regulados en el apartado 53.1 podrán asignar, al ejercicio exclusivo de las funciones reguladas en el artículo 59.1.c), a parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de policía local, municipales o comarcales, sin integrarse en éstos, de manera que ello no comporte un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal. Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.
	-----		Disposición adicional (a numerar)
			Se añade un apartado cuarto al artículo 25 la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, con el siguiente texto: De forma independiente a las competencias otorgadas a los municipios en el artículo 25.2, las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes del municipio serán las establecidas en la LOFCS y en la normativa que la desarrolle.

I – BIBLIOGRAFÍA Y RECURSOS

1.1 - Bibliografía y publicaciones

9.1.1 – Bibliografía general

- ABELEDO LÓPEZ, Rafael (1994). “**Servicio de Vigilancia Aduanera. Competencias en relación con actividades delictivas**”. Revista: Ciencia Policial-Estudios, n.º 27, septiembre-diciembre, pp. 1-21
- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2006) “**Estudio preliminar: La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía**”. Revista Catalana de Seguretat Pública (documents), n.º 16, noviembre, pp. 11-39
- ÁLVAREZ SOLVES, José Octavio. *Estilos de liderazgo en la Policía Local de la Comunidad Valenciana* (2009). Universidad de Valencia, Facultad de Psicología, Departamento de Psicología Social. Valencia
- AMBOS, Kai, GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis y VOGLER, Richard (editores): con la participación de Ezequiel Malarino (2003). *La Policía en los estados de derecho latinoamericanos : un proyecto internacional de investigación*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez
- ANTÓN BARBERÁ, Francisco y SOLER TORMO, Juan Ignacio (2000). *Administración policial. Legislación e investigación privada*. Valencia: Tirant lo Blanch
- ARISTEGUI FRADUA, Iratxe (2002). *Análisis de la profesión policial con especial referencia a la policía autónoma vasca: la Ertzaintza*. San Sebastián: Servicio de publicaciones del Gobierno Vasco, Departamento de Interior
- AYUNTAMIENTO DE HOSPITALET DEL LLOBREGAT Y UNIVERSIDAD DE BARCELONA, Master en estudios policiales (1997) *La policía del futuro. Mediación y proximidad*. Barcelona: Congreso internacional sobre la policía del Futuro. L’hospitalet de Llobregat, 13, 14 y 15 de noviembre de 1996
- BARCELONA LLOP, Javier – Coordinador (2003). *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Bosch S.A
- BARCELONA LLOP, Javier (1988). *El régimen jurídico de la policía de seguridad (un estudio de Derecho Administrativo)*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración pública
- BARCELONA LLOP, Javier (2005). “**Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización**”. Cuadernos de Derecho Local. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local. n.º 7, Febrero, pp. 151-164
- BAS I VILAFRANCA, Àlex (1997). “**Sistemes d’informació policial i qualitat**”. Revista Catalana de Seguretat Pública (documents), n.º 3, diciembre, pp. 159-169

- BAS I VILAFRANCA, Àlex y COLOMA Y GUERRERO, David (1998) “*El pla director de desplegament de la Policia de la Generalitat-Mossos d’Equadra*”. Revista Catalana de Seguretat Pública (documents), n.º 1, octubre, pp. 185-189
- BENZÉCRI, J.P. (1976). *L’Analysis des données*. 2ª edición. Tomo 1, *La Taxinomie* Paris: Dunod
- BERNAL RODRÍGUEZ, José María (2001). “**La Policía Local como instituto armado**”. Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. Ed. Consejería de Gobernación, Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. n.º 94, junio. pp. 8-10
- CANO DE LA VEGA, José Francisco (2007). “**La necesidad de un sistema de calidad para los servicios de policía local**”. Revista Seguridad local. n.º 17, diciembre. pp. 112-22
- CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (2003) *La funció de policia judicial a l’Estat Espanyol. Especial referència a la Policia de la Generalitat-Mossos d’Esquadra*. Universitat de Barcelona, Departamento de Derecho Penal i Ciencias Penales. Barcelona
- CAPELL I MANZANARES, Joan Miquel (2011). *Ser policia*. Barcelona: Plataforma editorial
- CLARKE, Thomas y MONKHOUS, Elaine (1994). *Replantearse la empresa*, Barcelona: Folio S.A
- CUERPO DE GUARDAMUELLES (1995). “**Policía Portuaria. Organigrama funciones y responsabilidades**”. Barcelona, Edita Autoridad Portuaria de Barcelona, Planificació i coordinació de serveis
- CURBET, Jaime (2001). “**La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era**”. Revista Policía Municipal, n.º 529, abril-mayo. pp. 16-39
- DEPARTAMENT D’INTERIOR, *Generalitat de Catalunya* (2005). *Mossos d’Esquadra, Història i present*. Barcelona: *Generalitat* de Catalunya
- ErNE (Ertzainen Nazional Elkartasuna) y ISEGS (Instiuto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad) - (2000). *Eficacia y sistemas de calidad en la Policía*. Bilbao: M.B. Escolà Ediciones. Seminario, 13 y 14 de abril de 2000
- ESCALANTE CASTARROYO, José (2008), *Policías Locales 1978-2008. Coordinación por las comunidades autónomas: Marco estatutario*. Madrid: Dykinson S.L
- ESCALANTE CATARROYO, José (2004). “**Fundamentos jurídicos de la policía local**”. Revista Sector Seguridad, n.º 24, abril. pp. 110-112
- FERNANDEZ, Conrad J. y YÑIGUEZ, Agustí (2014). *Gestió estratègica de la policia. Organització de l’eficiència en el treball policial*. Sevilla: Punto Rojo Libros S.L.

- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (2008). **Instrucción núm. 1/2008**, sobre la Dirección por el Ministerio Fiscal sobre las actuaciones de la Policía Judicial. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales (ADPCP), Vol.. LXI., pp. 483-495
- FUENTES Y GASÓ, Josep Ramón (2002), *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L
- GARCÍA ENTERRIA, E y RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (2004). *Curso de Derecho administrativo (I)*. 12ª edición. Madrid: Thomson
- GARCÍA GIL, F. Javier (2006). *Manual Práctico del Policía Local*. 5ª edición. Pamplona: DAPP, Publicaciones Jurídicas S.L
- GARCÍA SALINERO, Julia (2004). “**Estudios descriptivos**”. Nure Investigación. N° 7, Junio
- GARRÓS FONT, Imma y IÑIGUEZ NAVAS, Agustín – Coordinadores (2008). *El papel de la Policía en la convivencia*. Barcelona: DUX
- GENERALITAT DE CATALUNYA, Institut d’Estudis Autònoms (2000), *El modelo policial y sus retos de futuro*. Barcelona: Viena Serveis Editorials S.L. Seminario, Mollet del Vallès (Escola de Policia de Catalunya), 26 a 28 de noviembre de 1997
- GIL FRANCO, Agustin Juan (2014). *Competencia local en materia de policia y régimen jurídico de los cuerpos de policia local*. Departamento de Derecho administrativo, Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid
- GIL MÁRQUEZ, Tomás (1998). *Modelo policial y forma de Estado en España*. Barcelona: Altier Constitucional. UIC, Departament de Gestió pública, Institut superior d’estudis de la Governabilitat i la seguretat.
- GIL MÁRQUEZ, Tomás. *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978* (2004) Universitat A.Oliba CEU. Facultat de Ciències Socials, Departament de Ciències Jurídiques i Polítiques. Barcelona
- GIL MONTÉ, Pedro R. y PEIRÓ, José Mª (1999). “**Perspectivas teóricas y modelos interpretativos para el estudio del síndrome de quemarse por el trabajo**”. Anales de Psicología. N° 2, pp. 261-268
- GIL SACRISTÁN, Estanislao (1998). *Los Cuerpos y las fuerzas de seguridad de las Policías Locales*. Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho administrativo. Madrid
- GIL, Tomás (2005). “**Calidad y eficacia en la policía local (I)**”. Revista Sector Seguridad, n.º 35, abril. pp. 86-87
- GIL, Tomás (2005). “**Calidad y eficacia en la policía local (II)**”. Revista Sector Seguridad, n.º 36, mayo. pp. 86-87

- GIL, Tomás (2005). “**Calidad y eficacia en la policía local (III)**”. Revista Sector Seguridad, n.º 36, junio. pp. 102-103
- GOBIERNO DE CANARIAS (2003). *La seguridad en Canarias. 99-03*. Tenerife: Gobierno de Canarias
- GOBIERNO DE NAVARRA – Varios colaboradores (1994). *Plan Director de Organización y Funciones de la Policía Foral de Navarra*. Pamplona: Fondo de publicaciones del Gobierno de Navarra (Departamento de Presidencia e interior)
- GOBIERNO DE NAVARRA (2010). *Guía de implantación y seguimiento de carta de servicios*. 2ª edición. Pamplona: Departamento de Evaluación y calidad.
- GONZÁLEZ MONTEAGUDO, José (2000-2001). **El paradigma interpretativo en la investigación social y educativa: nuevas respuestas para viejos interrogantes**. Cuestiones pedagógicas: Revista de ciencias de la educación, n.º 15, (Ejemplar dedicado a: educación y calidad de vida), pp. 227-246
- GONZALEZ RIVERO, Domingo (1997). “**La Policía Local del Siglo XXI**”. Revista Policía Municipal, n.º 502, enero-febrero. pp. 53-57
- GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, Vicente Mª y SÁNCHEZ GIL, José Luís (1996). *Régimen jurídico de las Policías Locales. Legislación y Jurisprudencia*. Madrid: Ministerio de Justicia
- GUILLÉN LASIERRA, Francesc (2015) *Modelos de policía y seguridad*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Ciència Política i Dret Públic. Barcelona
- GUILLÉN, Francesc (2012). *Policia i seguretat*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona: Colección Materials, n.º 225
- HIDALGO CABALLERO, Javier (2002). “**La selección de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local**”. Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. Ed. Consejería de Gobernación, Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. n.º 98, julio, pp. 14-15
- INDA, Javier y GANTXEGI, Jose Luís (1998). *Ertzaintza*. Bilbao: Harlax. Gabinete del Viceconsejero de Seguridad, Departamento de Interior
- IZU BELLOSO, Miguel José (1991). *La policía Foral de Navarra*. Pamplona: Fondo de publicaciones del Gobierno de Navarra (Departamento de Presidencia e interior)
- JAR CONSUELO, Gonzalo (1997). “**Las mancomunidades de policía a partir de la Constitución de 1978**”, Revista de documentación, Ed. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica. n.º 15, mayo-agosto, pp. 29-45
- JAR COUSELO, Gonzalo (2000). *Modelos comparados de policía.*, Madrid: Editorial DI, Servicio de publicaciones del Ministerio de Interior. Ykinson S.L

- JORDÁN MONTAÑÉS, Manuel y HENRÍQUEZ RODRÍGUEZ, Francisco Javier (1995). *Administración Policial*. Valencia: Tirant lo blanc
- LAFUENTE VALENTÍN, Leonardo (2005). “**Policía Local de Alcobendas: La Policía de Calidad**”. Revista Seguridad local. n.º 1, marzo-abril. pp. 32-42
- LAFUENTE VALENTÍN, Leonardo (2008). “**La Calidad en los servicios de policía local**”. Revista Seguridad local. n.º 20, mayo-junio. pp. 12-20
- LAFUENTE VALENTÍN, Leonardo, CANO DE LA VEGA, José Fco. y IBAÑEZ CARRO, Jesús (2008). “**El modelo de calidad para los servicios de policía local CECAPOL I**”. Revista Seguridad local. n.º 19, marzo-abril. pp. 48-60
- LÓPEZ CORRAL, Miguel (1995). *La Guardia Civil. Nacimiento y consolidación 1844-1874*. Madrid: Editorial Actas. Ministerio de Justicia e Interior, Secretaría General Técnica
- LOPEZ CORRAL, Miguel y otros (1989). *La Guardia Civil española*. Madrid. Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior
- LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (1986). *La Policía Municipal*. Madrid, Publicaciones Abella
- LOPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco (2007). *La Policía Municipal*. 3ª edición. Madrid: El consultor de los Ayuntamientos (LA LEY)
- LUCIANO PAREJO, Alfonso (2008). *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*. Madrid: Tirant lo Blanch
- MAINAR ENE, José María (2008). “**Una nueva policía local mancomunada**”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. n.º 18, Quincena 30 Sep. Tomo 2-14 Oct., Ref.º 3024/2008, pp. 3024-3035
- MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás (2004). “**El servicio de vigilancia aduanera como Policía Judicial**”. Revista Guardia Civil-Formación. Publica Instituto Univesitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Agosto, pp. 1-4
- MARTÍN PÉREZ, Sonia (2013). *Excelencia operativa en la Administración Pública: Creando Valor Público. Guía para la implantación de la gestión basada en procesos en la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- MINGORANCE SÁNCHEZ, José A (2004). “**Competencias policiales en los recintos portuarios**”. Revista Guardia Civil. N.º 727, pp. 59-63
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2009). *Guía de evaluación modelo EVAM. Modelo de evaluación, aprendizaje y mejor*. 2ª edición. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios

- MORALES VILLANUEVA, Antonio (1988). *Administración policial española*. Madrid: San Martín, S.L

- MORALES VILLANUEVA, Antonio, Coordinador (2000). *Comentarios a la Ley de régimen de personal de la Guardia Civil*. Madrid: Cuadernos de la Guardia civil. Número extraordinario, 2ª época

- MUINELO ALARCÓN, Gonzalo (1991). *El marco legal de las policías locales en España*. Valladolid: Excmo. Ayuntamiento de Valladolid.

- MUNIELLO ALARCÓN, Gonzalo, CORTINA DEL FRADE, Isidoro y GÓMEZ MONTEJANO, Antonio (2005). *La policía local. Veinticinco años al servicio de los Ayuntamientos democráticos. (I) Historia crítica*, Madrid: Castilla Ediciones

- MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), Héctor LÓPEZ BOFILL i Luís M^a DÍEZ-PICAZO (2003). *Tratado de derecho municipal. Tomo II*. 3ª Edición. Madrid: Civitas

- PAPELL, Joan (1999). *L'origen dels Mossos d'Esquadra*. Lérida: Pagès editors.

- PEREZ PEREZ, José Manuel (1993). *Estatuto jurídico del Cuerpo Nacional de Policía*. Madrid: Dirección General de Policía (División de Formación y Perfeccionamiento)

- RECASENS I BRUNET, Amadeu (1995). “**La seguridad pública y el modelo policial español**” *VII seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autónomo*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior. Mayo pp. 56 y siguientes.

- REPETTO JIMÉNEZ, Germán (1997). “**¿Hacia donde se dirige la formación de la Policía Local?**”. Almotacén, revista de seguridad pública de Andalucía. n.º. 72, octubre. pp. 5-7

- ROLDÁN, Juan Carlos (2002). “**Policía Local, la gestión de un servicio público con la mentalidad y la eficacia de un servicio privado**”. *Revista Policía Municipal*, n.º 535, abril-mayo. pp. 112-159

- ROYUELA MORA, Vicente y MORA CORRAL, Antoni J. (2003). *Estadística aplicada a les ciències jurídiques* (metodología; 9). Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona

- SALES, Nuria (1962). *Història dels Mossos d'Esquadra. La dinastia Veciana i la Policia catalana el segle XVIII*. Barcelona: Aedos

- SÁNCHEZ CARRIÓN, Juan Javier (2008). *Manual de análisis estadístico de los datos*. 2ª reimpresión. Madrid: Alianza editorial

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2002), *Gestión pública y governance. La nueva gestión pública en acción. Instituto de Administración Pública del Estado de México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), A.e.

- SANCHEZ REYES, Mateo (2008). “**Gespol VI: nuevas funcionalidades para la coordinación de la Policía Local y los Mossos**”. Revista Seguridad local. n.º 19, marzo-abril. pp. 86-88
- SÁNCHEZ TRUEBA, José Ignacio (2001) “**Policía Foral de Navarra**”. Revista Cuadernos de la Guardia Civil, n.º 24 (2ª época), pp. 105-110
- SIN AUTOR (2003). “**La Policía Foral de Navarra**”. Revista Sector Seguridad, n.º 13, abril. pp. 8-18
- SOLIS RODRÍGUEZ, Antonio (2001). “**La No-calidad desde la Policía Local**”. Revista de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. Ed. Consejería de Gobernación, Escuela de Seguridad Pública de Andalucía. n.º 95, Agosto, pp. 8-10
- TOHMÉ, Henrique Ignacio. **Victimización y cultura de la seguridad ciudadana en Europa** (2004) Universidad de Barcelona, Departamento de Sociología y análisis de las organizaciones. Barcelona
- TORRENTE ROBLES, Diego (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y organización en una organización*. Madrid : Centro de Investigaciones sociológicas
- TURRADO VIDAL, Martín (2000). “**Historia del Cuerpo Nacional de Policía**”. Revista Cuadernos de la Guardia Civil, n.º 22 (2ª época), pp. 183-203
- TURRADO VIDAL, Martín (2002). *Documentos fundacionales de la Policía*. Madrid: Secretaría general Técnica, Ministerio de Interior
- VALRIBERAS SANZ, Angel (1999). *Cuerpo nacional de policía y sistema policial español*. Madrid: Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales S.A. Monografías jurídicas
- VARIOS AUTORES (2003). *La coordinación de las policías*. Valencia: Colex. CC.OO Federación de Servicios y Administraciones Públicas
- VARIOS AUTORES (2006). *Mossos d’Esquadra. Historia y presente*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d’Interior
- VARIOS PONENTES (1991). *Municipios y actividad policial*. Ponencias de las Terceras Jornadas de Derecho Local. Gerona: *El Pont de Pedra*
- VILA CORTS, Antoni (2001). *Resolució de problemes de matemàtiques: Identificació, origen i formació dels sistemes de creences en l'alumnat. Alguns efectes sobre l'abordatge dels problemes*. Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de didàctica de les matemàtiques i les ciències experimentals. Barcelona
- VILATARSANA I SILVESTRE, Albert (2015) *La necessitat de construir un Sistema de Policia per a Catalunya - La coresponsabilitat del món local per aconseguir-ho*. Universitat Autònoma de Barcelona. Facultat de Derecho. Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques. Barcelona

- YÑIGUEZ, Agustín (2007). “*Ertzaintza, la Policía de Euskadi*”. Revista Harlax, n.º
53. p. 46-49

9.1.2 - Documentos y recursos electrónicos

- AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (AEVAL) (2009). "Guía para el reconocimiento del Nivel de Excelencia". Madrid: Ministerio de la Presidencia.
<<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/GUIA_RECONOCIMIENTO_EXCELENCIA_2009_.pdf>>

- ARNOLETTO, Eduardo Jorge (2010) "La gestión organizacional en los gobiernos Locales". Eumed.
<<<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010d/777/>>>

- ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES (AUGC) y SINDICATO UNIFICADO DE POLICÍAS (SUP) (2013.). "Un modelo de seguridad para el siglo XXI". Enero
<<http://www.sup.es/sites/default/files/pdf/modelo_policial_siglo_xxi_0.pdf>>

- BARCELONA LLOP, Javier (2006). "Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. Fundación Alternativas". Documento de trabajo 103/2006. Publica: Fundación alternativas, col. Laboratorio de alternativas.
<<<http://www.almendron.com/politica/pdf/2006/8863.pdf>>>

- COMITÉ DE MINISTROS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (2001). "Recomendación Rec. 10, sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. Parlamento de Europa
<<<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=223251>>>

- COORDINADORA DE POLICÍAS (COP) (2007). "Informe azul de la Policía Local"
<<<http://www.cop-es.org/web/>>>

- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA (2014). "Carta de Servicios 2014-2017". División de formación y perfeccionamiento, Escuela Nacional de Policía
<<<http://www.interior.gob.es/documents/642012/1485954/Carta+Escuela+Nacional+d e+Policia.pdf/ba640e86-c180-450e-a014-21c474e322b1>>>

- DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL (2015). "Carta de Servicios de la Guardia Civil 2015-2018". Madrid: Oris Departamento de audiovisuales
<<<http://www.guardiacivil.es/es/servicios/cartaservicios/index.html>>>

- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL (2007). "Carta de servicios del centro de promoción".
<<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-Ciudadano/carta_de_servicios/>>

- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL (2008) "Carta de servicios 2008-2001". Centro de formación del Cuerpo Nacional de policía.
<<http://www.policia.es/org_central/division_forma_perfe/carta_ser_dfp.html>>

- DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2009). "**Carta de servicios**". Jefatura Provincial de Tarragona.
<<<http://www.dgt.es/es/la-dgt/quienes-somos/estructura-organica/jefaturas-provinciales/>>>

- EFQM (1999). "**1999-2003 EFQM. Introducción a la excelencia**" – ISBN 9052360766
<<<https://www.ucv.es/documentos/calidad/EFQM.pdf>>>

- EXCELENTÍSIMO AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓN (2010) "**La Policía Local de Castellon de la Plana. Un Siglo De Historia**". 3ª Revisión, Área de Seguridad Pública, Policía Local
<<<https://www.castello.es/archivos/211/HISTORIA.PDF>>>

- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (2011). "**Modelos de evaluación para la administración local**". Edita Grupo Galgano, consultores de dirección
<<<http://www.femp.es/files/566-979-archivo/Modelos%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20para%20la%20Administraci%C3%B3n%20Local%20v2.pdf>>>

- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. (1999) "**Consulta 2/1999, de 1 de febrero, sobre Servicio de Vigilancia Aduanera como Policía judicial**".
<<<https://www.fiscal.es/>>>

- FUNDACIÓN EMPRESA SEGURIDAD Y SOCIEDAD (ESYS) (2014). "**Informe anual de la seguridad en España**". Tercer informe anual.
<<<http://www.fundacionesys.com/files/Informe%20de%20Seguridad%202014.pdf>>>

- GANDARILLAS SOLINÍS, Miguel Ángel y GÓMEZ JIMENEZ, Lorena (2014). *Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional en las Sociedad Diversa*. 2ª edición. Editorial: Cultiva libros
<<http://www.innods.net/Manual_de_seguridad_ciudadana_Gandarillas&G%C3%B3mez.pdf>>

- GENERALITAT DE CATALUÑA (2003). "**Policia de la Generalitat: Mossos d'Esquadra**". Barcelona: *Departament de Justícia i Interior, Secretaria de Seguretat Pública, Direcció General de Seguretat Ciudadana*, Junio
<<http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra/lilibre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf>>

- GOBIERNO DE CANARIAS (1998) **Plan de Seguridad de Canarias**.
<<<http://www.gobcan.es/dgse/descargas/plansegcanario.pdf>>>

- GOBIERNO DE MURCIA (2006). "**Plan de seguridad ciudadana de la Región de Murcia**". Murcia: Consejería de la presidencia.
<<[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2646&IDTIPO=100&RASTRO=c475\\$m993](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2646&IDTIPO=100&RASTRO=c475$m993)>>

- GOBIERNO DE NAVARRA (2010). “**Guía de implantación y seguimiento de Cartas de Servicios**”. 2ª Versión. Departamento de evaluación y calidad.
<<<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8D9C33CF-8ADB-432E-88EA-1561CD533541/0/GuiadeImplantacionySeguimientodeCartadeServicios2012.pdf>>>

- GRANDA, Annemarie (2013) “**Un análisis de la seguridad pública en España: hacia un nuevo modelo más eficaz**”, Trabajo final de carrera. Diplomatura de G.A.P, Universidad Politécnica de Valencia, Departamento de Administración y Dirección de Empresas
<<<https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/45690/Un%20an%C3%A1lisis%20de%20la%20seguridad%20Publica%20en%20Es-Hacia%20un%20nuevo%20mod.pdf?sequence=1>>>

- MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel (1992). “**Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la Policía en España**”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) n.º 59, pp. 205 – 222
<<http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_059_09.pdf>>

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2000). “**Libro blanco para la mejora de los servicios públicos “una nueva administración al servicio de los ciudadanos”**”. Madrid: Ministerio de administraciones públicas
<<<http://firgoa.usc.es/drupal/files/Libro.pdf>>>

- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006). “**Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia**”. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas
<<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_modelos_evaluacion_Administracion_Local.pdf>>

- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). “**El marco común de Evaluación. Mejora de las organizaciones públicas por medio de la autoevaluación, CAF 2013**”. 3ª Edición. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<<http://www.eipa.eu/files/File/CAF/ES_CAF_2013.pdf>>

- MINISTERIO DE INTERIOR y FEMP (2004) **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.
<<<http://www.femp.es/files/566-366-archivo/Texto%20Oficial%20Convenio%20Marco%20MIR-FEMP%202007.pdf>>>

- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011). “**Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas**”. Boletín informativo primer trimestre, abril, pp. 15-16
<<http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/regimen_juridico/parrafo/011115/MODELO_DEFINITIVO_1TRIM_2011_ulti.pdf>>

- ORDUÑA PRADA, Enrique (2009). “**La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana**”. Revista electrónica CEMCI n.º 2 Ene-mar.
<<<http://www.cemci.org/revista/numero-2/tribuna/articulo2.pdf>>>

- PLENO DEL CONSEJO DE TRABAJO, ECONÓMICO Y SOCIAL (2002). **Dictamen 6/2002, sobre el Anteproyecto de ley del Cuerpo de agentes rurales.** Parlamento de la Generalitat de Cataluña
<<http://www.ctescat.cat/doc/doc_32843767_1.pdf>>

- POLICIA LOCAL DE ALBACETE (2013). "**Memoria de la policía local de Albacete**" Departamento de Calidad e Información.
<<www.policia-local-albacete.com>>

- POLICÍA LOCAL DE MÁLAGA (2011). "**Memoria premio a la excelencia 2011**".
<<http://calidad.malaga.eu/portal/menu/seccion_0004/documentos/MEMORIA_PREMIOS_CS_POLICIA.pdf>>

- REVISTA ESPAÑOLA DE CARDIOLOGÍA (2013) "**Factores asociados a la mortalidad extrahospitalaria de las paradas cardiorrespiratorias atendidas por unidades de soporte vital básico en el País Vasco**". Volumen 66, núm. 4, abril
<<<http://www.revespcardiol.org/es/factores-asociados-mortalidad-extrahospitalaria-las/articulo/90195326/>>>

- REVISTA PAPERS (2011). "**La seguretat ciutadana a les metròpolis del segle XXI**". Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. Regió metropolitana de Barcelona, Territori, Estratègies, Planejament. Num. 53. Enero
<<http://www.iermb.uab.es/htm/revistaPapers_numeros.asp?id=58>>

- RODRÍGUEZ GARRAZA, Tomás (2012). "**La calidad y la mejora en la Administración Pública**". AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación)
<<http://www.aenor.es/aenor/descargadocumento.asp%3Fnomfich%3D/Documentos/Comercial/Archivos/PUB_DOC_Tabla_AEN_9837_1.pdf%26cd_publicacion%3D9837%26cd_publicacion_doc%3D1&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0CBkQFjABahUKewjeqcXXiNHIAhUKWBQKHRdTbn4&usg=AFQjCNHxnT6_tsKFnlVWLwj0HeykM_1ZeA>>

- SANCHEZ ZORRILLA, Manuel (2011). "**La metodología en la investigación jurídica: Características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho**". Revista Telemática de Filosofía del Derecho, n.º 14, p. 317-358
<<<http://www.rtfed.es/numero14/11-14.pdf>>>

- TORRENTE ROBLES, Diego (1992). "**Investigando a la Policía**". Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) n.º 59, pp. 289 – 300
<<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo;jsessionid=791134AD3D31D77C541883EC10E459A1.dialnet02?codigo=250131>>>

- TORRENTE ROBLES, Diego (1999). "**Prevención del delito y futuro de la Policía**". Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis) n.º 85, pp. 85 – 94
<<http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_085_071208156700477.pdf>>

9.2 – Referencias normativas

9.2.1 - Legislación general

- **Constitución Española de 27 diciembre 1978**. BOE de 29 diciembre 1978, n.º 311. pp. 29313-29424
- **Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre**, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE n.º 306, de 22 de diciembre de 1979, pp. 29357-29363
- **Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril**, de Estatuto de Autonomía para Galicia. BOE n.º 101, de 28 de abril de 1981, pp. 8997-9003
- **Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre**, de Estatuto de Autonomía para Asturias. BOE n.º 9, de 11 de enero de 1982, pp. 524-530
- **Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre**, de Estatuto de Autonomía para Cantabria. BOE n.º 9, de 11 de enero de 1982, pp. 530-537
- **Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio**, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. BOE n.º 146, de 19 de junio de 1982, pp. 16750-16756
- **Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio**, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. BOE n.º 146, de 19 de junio de 1982, pp. 16756-16763
- **Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio**, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE n.º 164, de 10 de julio de 1982, pp. 18813-18820
- **Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. BOE n.º 195, de 16 de agosto de 1982, pp. 22040 a 22047
- **Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto**, de Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE n.º 195, de 16 de agosto de 1982, pp. 22047-22053
- **Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto**, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. BOE n.º 195, de 16 de agosto de 1982, pp. 22054-22060
- **Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero**, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. BOE n.º 51, de 1 de marzo de 1983, pp. 5783-5790
- **Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio**, del Poder Judicial. BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985, pp. 20632-20678
- **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo**, de fuerzas y Cuerpos de seguridad. BOE 14 marzo 1986, n.º 63, pp. 9604-9616
- **Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero**, de protección de la seguridad ciudadana (derogada). BOE 22 febrero 1992, n.º 46, pp. 6209-6214

- **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre**, del Código Penal. BOE de 24 noviembre 1995, n.º 281, pp. 33987-34058
- **Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre**, de Represión del Contrabando. BOE n.º 297, de 13 de diciembre de 1995, pp. 35701-35705
- **Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre**, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE n.º 309, de 26 de diciembre de 2003, pp. 46025-46096
- **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre**, de medidas de protección integral ante la violencia de género. BOE n.º 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42166-42197
- **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. BOE n.º 164, de 10 de julio de 1982, pp. 18813-18820
- **Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero**, de reforma del Estatuto de Autonomía de las *Illes Balears*. BOE n.º 52, de 1 de marzo de 2007, pp. 8703-8728
- **Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo**, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOE n.º 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871-11909
- **Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. BOE n.º 97, de 23 de abril de 2007, pp. 17822-17841
- **Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre**, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE n.º 288, de 1 de diciembre de 2007, pp. 49486-49505
- **Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre**, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE n.º 299, de 14 de diciembre de 2007, pp. 51275-51275
- **Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio**, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE de 23 de junio de 2010 n.º 152, pp. 54811-54883
- **Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero**, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE n.º 25, de 29 de enero de 2011, pp. 9466-9503
- **Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre**, de control de la deuda comercial en el sector público. BOE n.º 305, de 21 de diciembre de 2013, pp. 103127-103147
- **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo**, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE de 31 de marzo de 2015 n.º 77, pp. 27061-27176
- **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo**, de protección de la seguridad ciudadana. BOE de 31 de marzo de 2015 n.º 77, pp. 27216-27243

- **Ley 39/1970, de 22 de diciembre**, sobre reestructuración de los Cuerpos Penitenciarios. BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1970, pp. 21136-21138
- **Ley 36/1977, de 23 de mayo**, de ordenación de los Cuerpos Especiales Penitenciarios y de creación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias. BOE n.º 124, de 25 de mayo de 1977, pp. 11527-11527
- **Ley 30/1984, de 2 de agosto**, de medidas para la reforma de la Función Pública. BOE n.º 185, de 3 de agosto de 1984, pp. 22629-22650
- **Ley 7/1985, de 2 de abril**, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE n.º 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945-8964
- **Ley Foral /1987, de 13 de febrero**, de Cuerpos de Policía Navarra (derogada). BOE n.º 131, de 2 de junio de 1987, pp. 16342-16348
- **Ley 27/1992, de 24 de noviembre**, de puertos del estado y de la marina mercante. BOE n.º 283, de 25 de noviembre de 1992, pp. 39953-39984
- **Ley 10/1994, de 11 de julio**, de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*. BOE n.º 192, de 12 de agosto de 1994, pp. 26047-26060
- **Ley 66/1997, de 30 de diciembre**, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 1997, pp. 38517-38616
- **Ley 4/2003, de 7 de abril**, de Seguridad Pública de Cataluña. BOE 13 mayo 2003, n.º 114, pp. 18218-18230
- **Ley 17/2003, de 4 de julio**, del Cuerpo de agentes rurales (Cataluña). BOE n.º 189, de 8 de agosto de 2003, pp. 30691-30698
- **Ley 57/2003, de 16 de diciembre**, de medidas para la modernización del Gobierno local. BOE n.º 301, de 17 de diciembre de 2003, pp. 44771-44791
- **Ley Foral 8/2006, de 20 de junio**, de Seguridad Pública de **Navarra**. BOE n.º 172, de 20 de julio de 2006, pp. 27325-27333
- **Ley 28/2006, de 18 de julio**, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. BOE n.º 171, de 19 de julio de 2006, pp. 27124-27132
- **Ley 7/2007, de 12 de abril**, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE n.º 89, de 13 de abril de 2007, pp. 16270-16299
- **Ley 45/2007, de 13 de diciembre**, de desarrollo sostenible del medio rural. BOE n.º 299, de 14 de diciembre de 2007, pp. 51339-51349
- **Ley 2/2008, de 28 de mayo**, del Cuerpo General de la Policía Canaria. BOE n.º 175, de 21 de julio de 2008, pp. 31825-31838

- **Ley 9/2009, de 16 de julio**, de modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. BOE n.º 185, de 1 de agosto de 2009, pp. 65678-65680

- **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. BOE n.º 182, de 28 de julio de 2010, pp. 65772-65779

- **Ley 17/2010, de 22 de diciembre**, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. BOE n.º 9, de 11 de enero de 2011, pp. 2661-2704

- **Ley 5/2014, de 4 de abril**, de Seguridad Privada. BOE n.º 83, de 5 de abril de 2014, pp. 28975-29024

- **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. BOE n.º 96, de 22 de abril de 1986, pp. 14282-14295

- **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE n.º 59, de 9 de marzo de 2004, pp. 10284-10342

- **Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. BOE n.º 253, de 20 de octubre de 2011, p. 109456-109710

- **Real Decreto de 14 septiembre 1882** (Ley de Enjuiciamiento Criminal). Gaceta n.º 260, 17 septiembre 1882 a Gaceta n.º 283, 10 octubre 1882

- **Real Decreto 823/1976, de 23 de abril**, por el que se regulan el régimen, y funciones de la Policía Municipal en materia de orden público. BOE n.º 99, de 24 de abril de 1976, p. 8103

- **Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre**, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos (derogada). BOE n.º 283, de 26 de noviembre de 1977, pp. 25969-25986

- **Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero**, por el que se reestructura y adscribe directamente el Servicio de Vigilancia Aduanera. BOE n.º 48, de 25 de febrero de 1982, pp. 4961-4962

- **Real Decreto 769/1987, de 19 de junio**, de la policía judicial. BOE de 24 junio de 1987, n.º 150, pp. 18989-18992

- **Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero**, por el que se regula la organización de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, adscritas a las comunidades autónomas y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. BOE n.º 49, de 26 de febrero de 1991, pp. 6536-6536

- **Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero**, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. BOE n.º 40, de 15 de febrero de 1996, pp. 5380-5435
- **Real Decreto 903/1997, de 16 de junio**, por el que se regula el acceso, mediante redes de telecomunicaciones, al servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112. BOE n.º 153, de 27 de junio de 1997, pp. 19953-19955
- **Real Decreto 951/2005, de 29 de julio**, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE n.º 211, de 3 de septiembre de 2005, pp. 30204-30211
- **Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre**, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. BOE n.º 298, de 14 de diciembre de 2006, pp. 43991-44001
- **Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre**, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo. BOE n.º 304, de 20 de diciembre de 2007, pp. 52395-52405
- **Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre**, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. BOE n.º 229, de 21 de septiembre de 2010, pp. 79960-79966
- **Decreto de 30 de mayo de 1952** por el que se aprueba el texto del Reglamento de Funcionarios de Administración Local. BOE n.º 180, de 28 de junio de 1952
- **Decreto 1002/1961, de 22 de junio**, que regula la vigilancia marítima del Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la Represión del Contrabando. BOE n.º 157, de 3 de julio de 1961, pp. 9942-9943
- **Decreto 2038/1975, de 17 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa. BOE n.º 211, de 3 de septiembre de 1975, pp. 1866- 18700
- **Decreto 217/1987, de 28 de mayo**, por el cual se determinan ciertos elementos del uniforme de las Policías Locales de Cataluña. DOGC n.º 863, de 13 de julio de 1987, pp. 2804-2806
- **Decreto 214/1990, de 30 de julio**, por el cual se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales (Cataluña). DOGC n.º 1348 de 28 de Septiembre de 1990, pp. 9169-9175
- **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. BON n.º 144, de 29 de noviembre de 2002, pp. 10442-10448
- **Decreto 329/2006, de 5 de septiembre**, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los servicios de ejecución penal en Cataluña. DOGC n.º 4714 de 7 de septiembre de 2006, pp. 37902-37922

- **Decreto 121/2013, de 26 de febrero**, por el cual se regulan las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo. DOGC n.º 6325 de 28 de febrero de 2013
- **Decreto 28/2015, de 30 de abril**, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las *Illes Balears*. BOIB n.º 067 de 2 de Mayo de 2015, pp. 22252-22372
- **Proposición de Ley del sistema de policía de Cataluña** (202-00064/10). BOPC n.º 378, de 4 de agosto de 2014, pp. 22-61
- **Directiva 2012/13/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. DOUE n.º 142, de 1 de junio de 2012, pp. 1-10
- **Acuerdo de Adhesión de España, de 25 de junio de 1991**, al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990. BOE n.º 81, de 5 de abril de 1994, pp. 10390-10422
- **Carta Europea de 15 de octubre de 1985 de Autonomía Local**, hecha en Estrasburgo (Instrumento de Ratificación, de 20 de enero de 1988). BOE n.º 47, de 24 de febrero de 1989, pp. 5396-5398
- **Orden de 23 de julio de 1953**, del Estatuto Reglamentario del personal administrativo, técnico auxiliar, meramente auxiliar y subalterno de las Juntas de Obras, Comisiones Administrativas y demás servicios de los puertos. BOE n.º 245, de 2 de Septiembre de 1953, pp. 5268-5276.
- **Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre**, por la que se aprueba la Instrucción del modelo Normal de Contabilidad Local. BOE n.º 296, de 9 de diciembre de 2004, pp. 40501-4050
- **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. BOE n.º 278, de 17 de noviembre de 2010, pp. 96001-96003
- **Orden INT/242/2012, de 3 de agosto**, por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de los servicios de policía local
- **Orden ECD/405/2014, de 12 de marzo**, por la que se establece la equivalencia de Agente de la Escala Básica de los Cuerpos de Policía Local de Cataluña al título de Técnico correspondiente a la formación profesional del sistema educativo. BOE n.º 66, de 18 de marzo de 2014, pp. 23607-23608
- **Resolución de 14 de Mayo de 1976**, de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas. BOP n.º 181, de 16 de Agosto de 1976.

- **Resolución de 23 de julio de 1979**, de la Dirección General de Administración Local sobre contratación de personal en Municipios turísticos. BOE n.º 177, de 25 de julio de 1979, pp. 17439-17439
- **Resolución de 25 de febrero de 2009**, del Secretario General, por la que se da publicidad al Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 23 de febrero de 2009, en relación con la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. BOC n.º 41, lunes 2 de marzo de 2009, pp. 4179-4181
- **Resolución de 18 de junio de 2009**, del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios por la que se aprueba el procedimiento de certificación del nivel de excelencia de las organizaciones de las Administraciones Públicas. BOE n.º 169, de 14 de julio de 2009, pp. 59038-59046
- **Resolución de 21 de julio de 2010**, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. BOE n.º 224, de 15 de septiembre de 2010, p. 78368
- **Resolución INT/2866/2012, de 19 de diciembre**, por la que se autoriza a los ayuntamientos de *Sallent*, *Sant Fruitós de Bages* y *Santpedor* la firma del Acuerdo de colaboración para la prestación del servicio de policía local
- **Resolución INT/1170/2014, de 21 de mayo**, por la que se autoriza la firma del Acuerdo de colaboración para la prestación del servicio de policía local entre los ayuntamientos de *Montmeló* y *Martorelles*
- **Resolución INT/430/2015, de 6 de marzo**, por la que se autoriza la firma del Acuerdo de colaboración para la prestación del servicio de policía local entre los ayuntamientos de *Calella*, *Sant Pol de Mar* y *Canet de Mar*
- **Resolución INT/2190/2015, de 28 de septiembre**, por la que se autoriza la firma del Acuerdo de colaboración entre los ayuntamientos de *Sant Joan de Vilatorrada* y *Callús* para establecer la prestación del servicio de policía local en el término municipal de *Callús*, por parte de los efectivos del cuerpo de la policía local de *Sant Joan de Vilatorrada*
- **Acuerdo de 18 de marzo de 2011**, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. BOR n.º 38, de 23 de marzo de 2011.
- **Reglamento de servicios, Policía y Régimen del puerto de Tarragona**. Aprobado por Resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 14 de Mayo de 1976. BOPT n.º 181, de 16 de Agosto de 1976

- **Instrucción 5/2009, de 26 de marzo**, sobre la elaboración de los Procedimientos Normalizados de Trabajo de la *Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra*

- **Informe número 154/000012** de la Subcomisión, creada en el seno de la 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 n.º 526, de 29 de diciembre de 1999
- **Dictamen 170/2015, de 29 de abril**, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se desarrollan los aspectos necesarios para la autorización previa de los Acuerdos de Colaboración entre Municipios limítrofes para la prestación de los servicios de Policía Local

- **UNE-EN ISO 9000:2005, de sistemas de gestión de la calidad**, fundamentos y vocabulario

- **ISO 9001:2008**. Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos. 4ª edición

9.2.2 - Legislación reguladora de policías locales

- **Ley 10/1984, de 5 de marzo**, de coordinación de las policías locales de Cataluña (derogada). BOE n.º 91, de 16 de abril de 1984, pp. 10837-10838
- **Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero**, de Cuerpos de Policía Navarra (derogada). BOE n.º 131, de 2 de junio de 1987, pp. 16342-16348
- **Ley 2/1987, de 7 de abril**, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (derogada). BOE n.º 113, de 12 de mayo de 1987, pp. 13809-13811
- **Ley 7/1987, de 15 de abril**, de Policías Locales de Aragón. BO n.º 103, de 30 de abril de 1987, pp. 12789-12790
- **Ley 5/1988, de 11 de julio**, de Coordinación de Policías Locales (Murcia - derogada). BOE n.º 109, de 8 de mayo de 1989, pp. 13464-13466
- **Ley 10/1988, de 26 de octubre**, de coordinación de las Policías Locales (Islas Baleares). BOE n.º 289, de 2 de diciembre de 1988, pp. 34151-34152
- **Ley 6/1988, de 5 de diciembre**, de Coordinación de Policías Locales (Asturias - derogada). BOE n.º 17, de 20 de enero de 1989, pp. 1614-1615
- **Ley 1/1989, de 8 de mayo**, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía (derogada). BOE n.º 122, de 23 de mayo de 1989, pp. 15353-15356
- **Ley 2/1990, de 4 de abril**, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana (derogada). BOE n.º 127, de 28 de mayo de 1990, pp. 14610-14612
- **Ley 1/1990, de 26 de abril**, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. BOE n.º 282, de 24 de noviembre de 1990, pp. 34926-34928
- **Ley 12/1990, de 28 de noviembre**, de Coordinación de las Policías Locales de Castilla y León (derogada). BOE n.º 27, de 31 de enero de 1991, pp. 3449-3451
- **Ley 16/1991, de 10 de julio**, de Policías Locales de Cataluña. BOE n.º 190, de 9 de agosto de 1991, pp. 26498-26504
- **Ley 3/1992, de 23 de marzo**, de Coordinación de las Policías Locales (Galicia - derogada). BOE n.º 128, de 28 de mayo de 1992, pp. 18190-18193
- **Ley 4/1992, de 8 de julio**, de coordinación de policías locales (Madrid). BOE n. 200, de 20 de agosto de 1992, pp. 29142-29150
- **Ley 4/1992, de 17 de julio**, de Policía del País Vasco. BOE n.º 39, de 15 de febrero de 2012, pp. 13531-13579
- **Ley 7/1994, de 19 de mayo**, de Policías Locales de Cantabria (derogada). BOE n.º 162, de 8 de julio de 1994, pp. 21916-21920

- **Ley 7/1995, de 30 de marzo**, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja (derogada). BOE n.º 119, de 19 de mayo de 1995, pp. 14667-14671
- **Ley 6/1997, de 4 de julio**, de Policías Locales de Canarias. BOE n.º 181, de 30 de julio de 1997, pp. 23297-23307
- **Ley 4/1998, de 22 de julio**, de Coordinación de Policías Locales de Murcia. BOE n.º 52, de 2 de marzo de 1999, pp. 8388-8397
- **Ley 6/1999, de 19 de abril**, de Policías Locales de la Comunidad Valenciana. BOE n.º 124, de 25 de mayo de 1999, pp. 19568-19577
- **Ley 5/2000, de 15 de diciembre**, de coordinación de las policías locales (Cantabria). BOE n.º 32, de 6 de febrero de 2001, pp. 4349-4359
- **Ley 13/2001, de 11 de diciembre**, de Coordinación de las Policías Locales (Andalucía). BOE n.º 10, de 11 de enero de 2002, pp. 1238-1247
- **Ley 8/2002, de 23 de mayo**, de Policías Locales de Castilla-La Mancha. BOE n.º 169, de 16 de julio de 2002, pp. 25839-25847
- **Ley 9/2003, de 8 de abril**, de Policías Locales de Castilla y León. BOE n.º 103, de 30 de abril de 2003, pp. 16659-16669
- **Ley 6/2005, de 3 de junio**, de Coordinación de las Policías Locales de les Illes Balears. BOE n.º 155, de 30 de junio de 2005, pp. 23256-23270
- **Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo**, de Policías de Navarra. BOE n.º 100, de 26 de abril de 2007, pp. 18286-18303
- **Ley 2/2007, de 23 de marzo**, de Policías Locales (Asturias). BOE n.º 169, de 16 de julio de 2007, pp. 30695-0703
- **Ley 9/2007, de 13 de abril**, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de **Canarias**. BOE n.º 124, de 24 de mayo de 2007, pp. 22374-22382
- **Ley 4/2007, de 20 de abril**, de Coordinación de Policías Locales (Galicia). BOE n.º 128, de 28 de mayo de 1992, pp. 18190-18193
- **Ley 5/2010, de 14 de mayo**, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. BOE n.º 139, de 8 de junio de 2010, pp. 48967-48997
- **Ley 15/2012, de 28 de junio**, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. BOE n.º 172, de 19 de julio de 2012, pp. 51740-51775
- **Ley 4/2013, de 17 de julio**, de Coordinación de las policías locales de les *Illes Balears*. BOE n.º 203, de 24 de agosto de 2013, pp. 62686-62728

- **Ley 8/2013, de 12 de septiembre**, de Coordinación de policías locales de Aragón. BOE n.º 260, de 30 de octubre de 2013, pp. 87595-87616
- **Decreto 31/1984, de 27 de marzo**, por el que se crea la Junta Técnica Asesora de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (derogada)
- **Decreto 222/1991, de 17 de diciembre**, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón.
- **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 (derogada). BON n.º 144 de 29 de noviembre de 2002
- **Decreto 243/2008, de 16 de octubre**, que desarrolla la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías Locales (Galicia). DOG n.º 211, de 30 de Octubre de 2008, pp. 19779-19804
- **Decreto 218/2009, de 9 de octubre**, por el que se aprueban las Normas-Marco de los Policías Locales de Extremadura. DOE n.º 199, de 15 de octubre de 2009, pp. 28094-28135
- **Decreto 179/2015, de 4 de agosto**, por el cual se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña.

9.3 - Sentencias y Autos

- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 378/1989, de 4 de julio
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 464/1989, de 19 de septiembre
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 27/1990, de 16 de enero
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 439/1990, de 18 de diciembre
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 40/1991, de 29 de enero
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 81/1992, de 17 de marzo
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 309/1992, de 20 de octubre
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 13/1993, de 19 de enero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 32/1983, de 28 de abril
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 25/1993, de 21 de enero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 49/1993, de 11 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 50/1993, de 11 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 51/1993, de 11 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 52/1993, de 11 de febrero
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 81/1993, de 8 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 82/1993, de 8 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 85/1993, de 8 de marzo
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 86/1993, de 8 de marzo
- Auto del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 107/2011, de 5 de julio
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 172/2013, de 10 de octubre
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 86/2014, de 29 de mayo
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 1992 (Sala de lo contencioso administrativo, sección 4ª)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 noviembre de 1996 (Sala de lo contencioso administrativo, sección 4ª)

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de julio de 2001 (Sala de lo contencioso administrativo, sección 4ª)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 517/1995, de 25 de septiembre (Sala de lo contencioso administrativo, sección 4ª)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 601/2002, de 25 de julio (Sala de lo contencioso administrativo, sección 5ª)