Municipalismo y Policía Comunitaria. Un estudio administrativo y psicosociológico para un nuevo modelo policial

Pablo-Darío Ibáñez Cano
Licenciado en Derecho.
Licenciado en Criminología.
Funcionario del Ayuntamiento de Valencia
pdibanez@valencia.es

1. Introducción
2. La potestad municipal de autoorganización como base de la existencia de la Policía Comunitaria
3. El marco constitucional de las Policías Locales
4. Lo que debería ser la Policía Comunitaria al amparo de lo expuesto
4.1. Policía Comunitaria como institución
4.2. Policía Comunitaria como concepto
4.3. Características que debe reunir la Policía Comunitaria
4.4. La Policía Local como modelo más próximo al concepto de Policía Comunitaria
4.5. Valores institucionales y principios de actuación de la Policía Comunitaria
4.6. Las competencias sociales que informan la Policía Comunitaria

Resumen

La Administración local, como proveedora de servicios de seguridad pública, sobre la base legislativa actual debe evolucionar su modelo policial hacia un nuevo tipo de servicio integral que satisfaga las necesidades

Artículo recibido el 03/09/2018; aceptado el 26/03/2019.

de la sociedad en la que sirve. La alternativa se llama «Policía Comunitaria».

Palabras clave: *Administración local; legislación; nuevo modelo policial; Policía Comunitaria*.

Municipal cause and Community Policing. An administrative and psycho-sociological study for a new police model

Abstract

The local administration, like a provider of public safety, from the current legislation must evolve its policing model to a new type of comprehensive service that meets the needs of the society where it serves. The alternative is called «Community policing».

Keywords: Local administration; legislation; new police model; community policing.

1
Introducción

«Cuando en el S. XV –con el desarrollo de las ciudades-, los nuevos escenarios de situaciones peligrosas y el derrumbamiento de las formas de vida vigentes hasta entonces, surge el concepto de *Policey*, dicho concepto no hacía alusión, como hoy, a una institución, sino a un estado de cosas: nada más y nada menos que un orden correcto de la comunidad, las personas y los bienes dentro de un Estado.

Ello significa tres cosas: "La Policía" representa, al comienzo de su carrera como institución en la época moderna, la imagen de una sociedad organizada de forma justa; y ese orden justo no se debe exclusivamente al Estado, sino también a todas las personas que viven en esa sociedad. Esa comprensión de la "buena policía" permanece mucho tiempo inalterada. Von Justi, investigador de temas relacionados con la policía de mitad de S. XVIII, lo expresa así: "La policía es, por consiguiente, una ciencia que organiza la constitución interna

de un Estado de tal manera que el bienestar de cada familia y el bienestar general estén unidos y relacionados de forma clara y estable"»[1].

Concepto e institución se han desarrollado de forma simbiótica, hasta el punto de que hoy en día no distinguimos entre el primero y la segunda. Existe una retroalimentación entre ambos, de forma que el concepto ha modelado la institución, y la institución ha absorbido al concepto. Y eso mismo puede ser la esencia de un problema que está ya presente, por cuanto que la utilización política que en las distintas instancias administrativas, institucionales y territoriales se hace de los Cuerpos de Policía, no siempre constituye, a criterio de la generalidad, el orden correcto de las cosas. Sirvan para ello como muestra las frecuentes críticas sociales de los últimos tiempos a determinadas acciones policiales ante movimientos de vindicación ciudadana.

Las evoluciones sociales en cuanto a miembros, composición, organización y necesidades, producen efectos que no pueden ser ajenos a la institución policial, por cuanto que el anacronismo de procedimientos y respuestas no hace sino generar rechazo del propio grupo humano que la aloja; y ello es necesariamente consecuencia del inmovilismo y la intemporalidad en el gobierno de una institución tan importante en nuestras sociedades como es la policial.

En nuestro país, como en la mayoría de las sociedades modernas, hemos conocido –en no muchos años- el tránsito de un modelo policial a otros más ajustados al tiempo y lugar. Es la forma que la sociedad tiene para llevar a cabo estos ajustes necesarios en su intento de lograr mantener el «buen estado de las cosas». Y así hemos conocido una institución que ha transitado desde un modelo puramente represivo a otro represivo-preventivo, y este a otro represivo-preventivo-asistencial. En ese *iter* evolutivo la institución debe seguir modulándose, pues su propia existencia tiene la finalidad de servir a la sociedad en la que se integra. Cualquier otra forma de coexistencia, así como su intemporalidad, provocaría desequilibrios, rechazos y desajustes injustificables.

Luego… las preguntas que surgen, de forma ineluctable, son dos, básicamente:

¿Hacen nuestros administradores un uso adecuado de la institución?

¿Existe la contingencia de que el actual modelo policial deba evolucionar en otra dirección?

Estas preguntas son las que nos hacemos a la hora de iniciar esta reflexión, y a las que trataremos de dar respuesta con nuestra argumentación.

1. Hassemer, Winfried: «La Policía en el Estado de Derecho», *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 1, 1999 (traducción de Díaz Pita y Muñoz Conde), p. 102.

2
La potestad municipal de autoorganización como base de la existencia de la Policía Comunitaria

«Siempre que los hombres se reúnen en sociedad, al instante, y por la sola fuerza de las cosas, se eleva en medio de ellos una potestad reguladora»[2].

Así ha sido defendido no solo por los juristas, sino también por los antropólogos y sociólogos. El hombre es un ser social que tiende a agruparse para asegurar su existencia. Es entonces cuando, siguiendo a los iusnaturalistas, aparece la necesidad de regular las relaciones entre ellos en pro de la efectiva coexistencia dentro del grupo. Surge el derecho como herramienta que intentará regular estas relaciones, indicando lo que está prohibido y lo que no, lo que es lesivo y lo que no lo es, y asignando a prohibiciones y actos lesivos las consecuencias penales cuyos fines han evolucionado desde la pura retribución a la reeducación y la resocialización, siendo sus fines la coacción y la prevención.

Abordaremos la cuestión del poder municipal de autoorganización como base de la existencia de la Policía Comunitaria, dado que el municipal es el primer y más cercano escalón de la Administración pública para el ciudadano, poder municipal incardinado en la Constitución española de 1978 y a ella debido, como justificación de la necesidad y correlativa obligación de establecimiento de sistemas públicos de seguridad, y en cuyo fundamento se encuentra la creación y mantenimiento de los Cuerpos de Policía como servicio público:

«Debajo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial existe otro, el cuarto, que siendo a la vez público y privado, reúne en sí la autoridad del magistrado y la del padre de familia: el poder municipal.

Aunque inferior a los otros tres, este poder es, sin embargo, el más antiguo de todos. En efecto, es el primero cuya necesidad se hace sentir: no hay caserío que en el mismo instante de su formación no haya sentido la necesidad de una administración interior y de una policía local. Esta administración, esta policía, exigían diligencia y vigilancia, y fueron encomendadas a los hombres que se consideraban más sensatos. Estos regidores, elegidos al principio entre aquellos cuya edad garantizaba la prudencia, han sido sucesivamente conoci-

2. Henrion de Pansey, Pierre-Paul-Nicolas: *Del poder municipal y de la policía interior de los municipios*, Ministerio para las Administraciones Públicas (Colección «Estudios», Serie «Administraciones Públicas»), Madrid, 1990, p. 41. Edición, traducción e introducción de Javier García Fernández. Traducción basada en la cuarta edición de *Du pouvoir municipal*, 1840.

dos bajo las denominaciones de ancianos, gerentes, ediles, duunviros, cónsules, escavinos, alcaldes y oficiales municipales»[3].

En este mismo sentido, pero muchos años después, y con relación a la Policía Local, se pronuncia Romero Caro[4]: «La Policía Local debe ser el pilar básico de la seguridad más inmediata de los ciudadanos, por razones obvias de proximidad física. Las Policías Locales son, por definición, las Policías de la localidad, del pueblo, de la ciudad y, por tanto, las que están más próximas a la ciudadanía, estando en mejor posición que cualquier otra para conocer de una manera más profunda el entramado social y la problemática de los ciudadanos, dado que estos funcionarios han nacido, generalmente, en las localidades donde prestan sus servicios».

La Constitución Española aborda en su Título VIII, Capítulo III, dedicado a las comunidades autónomas (artículos 143 a 158), la organización territorial del Estado, sin olvidar una tercera instancia territorial, la municipal.

Tal como afirma el artículo 103 de la Constitución, a las Administraciones públicas del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, les corresponde la labor de «servir con objetividad los intereses generales»[5], actuando para ello «de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

A contrario sensu, el ciudadano espera de su Administración que esta preste eficazmente todos los servicios que son de su responsabilidad y competencia en el tráfico jurídico y administrativo diario, cuyo fin no es otro que resolver los problemas de la vida cotidiana. Servicios tales como la educación, la sanidad, los transportes, las comunicaciones, el urbanismo, la protección del medio ambiente, el fomento de la cultura… y cómo no, la seguridad personal[6].

Para ello, en sus relaciones con los particulares, las Administraciones públicas someten su actividad a la disciplina del derecho administrativo; un derecho «que les otorga importantes privilegios que no poseen los particulares:

3. Henrion de Pansey, *op. cit*., p. 37.

4. Romero Caro, Manuel: «La coordinación de las Policías en España», en Linde Paniagua (coord.), *La Coordinación de las Policías*, CC.OO. y Colex, Madrid, 2003.

5. Henrion de Pansey, *op. cit*., p. 33: «(...) bajo la égida del poder municipal, la ley ha colocado los intereses generales de los municipios, es decir, la seguridad, la tranquilidad de los vecinos, y la administración y la conservación del patrimonio común».

6. *Ibidem*, p. 54: «El mandato que confiere a un pequeño número de vecinos la administración de los negocios comunes debe, pues, imponerles también la obligación de hacer disfrutar a todos los habitantes las ventajas de una buena policía o, lo que es lo mismo, mantener en el recinto habilitado la seguridad, la tranquilidad, la limpieza y la salubridad».

la potestad sancionatoria, la potestad expropiatoria, la potestad recaudatoria y, muy especialmente, la potestad de la autotutela en virtud de la cual los actos de la Administración se presumen válidos y pueden llegar a ser ejecutados forzosamente»[7].

Estos privilegios citados son los instrumentos de que goza la Administración para cumplir las finalidades que la Ley y la Constitución le atribuyen, sin olvidar que el derecho administrativo tiene una doble vertiente, en la que la contraparte es la protección de los derechos de los ciudadanos. Y ello porque la Administración no representa a nadie, sino que sirve a los intereses generales[8]. La Administración debe asumir los valores democráticos y constitucionales, y debe ser eficaz, objetiva y transparente. Y así la Constitución, en el Título I, Capítulo III, bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica», en los artículos 39 a 51 recoge los derechos ciudadanos y correlativas obligaciones para la Administración, aunque fuera ya de ese núcleo duro de los derechos fundamentales que constituye el Capítulo II.

Los principios rectores tienen una virtualidad que depende de la ley. Su misión es informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Pero no pueden ser alegados directamente, sino que deberán ser desarrollados por leyes posteriores según establece el artículo 53.3 de la Constitución. Esto no significa que carezcan de valor, ni mucho menos. Se trata de fines ideales hacia los que ha de tender la Administración; criterios interpretativos que eventualmente podrían conducir a la inconstitucionalidad de una ley que fuera contraria a ellos. Viven en el ámbito de la política y no son normas sin contenido, por lo que hay que tenerlos presentes[9].

Estas son características generales de la Administración pública, sin más referencia a su territorialidad. Nos corresponde a nosotros en este estudio fijarnos en la instancia territorial municipal, que es en la que se incardinan los Cuerpos de Policía Local, llamados por naturaleza a ejercer las funciones de

7. Martín Rebollo, Luis: *Constitución española* (Colección Códigos básicos, edición especial), Thomson-Aranzadi, 2003, p. 45.

8. Exposición de Motivos, apartado I de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: «La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos. Es igualmente indudable que los entes locales precisan recursos suficientes, susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama».

9. *Vid.* sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril (RTC 1981, 11), F. 7; y 19/1982, de 5 de mayo (RTC 1982, 19), F. 6.

Policía Comunitaria y, principalmente, por lo destacado de la interacción entre la Administración Local y sus ciudadanos:

«El poder municipal está en contacto inmediato con todos los ciudadanos; presente por doquier, está actuando continuamente y sobre todos los hombres. Es siempre el poder mejor, y a menudo el único, conocido por las clases inferiores de la sociedad, y como estas solo ven tal poder, es a través de él como juzgan a los restantes. Estas clases aman, bendicen al gobierno, si la administración municipal, constantemente tutelar, se muestra bajo formas dulces y fraternales»[10].

Dice el artículo 137 de la Constitución Española, en sede de «Principios generales» (Capítulo I), «De la Organización Territorial del Estado» (Título VIII), que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

Y es la propia Constitución la que refuerza este principio de autonomía local en el Capítulo II del Título VIII, preceptuando el artículo 140 lo siguiente: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

Sobre la autonomía municipal resulta imprescindible citar el Fundamento 3.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 (RTC 1981, 32), por cuanto que asienta la doctrina de que la autonomía municipal constituye una «garantía institucional»[11].

10. Henrion de Pansey, *op. cit.*, p. 33, en la «Advertencia del autor en la segunda edición», sobre los motivos que han movido al autor a publicar esta obra.

11. Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981: «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las formaciones que las protegen son, sin duda, formaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio Texto Constitucional, en estas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un conteni-

Lo que la Constitución garantiza no es un elenco de asuntos locales, sino el derecho de todos los entes municipales a intervenir en los asuntos que afectan a su comunidad con independencia del dato de la relevancia local o supralocal. Pero el hecho de que el mecanismo reaccional frente al legislador que desconozca esta garantía institucional solo pueda serlo el recurso de inconstitucionalidad frente a la ley, provoca la disfunción práctica que resulta de la falta de legitimidad de las corporaciones locales para interponerlo[12].

Por ello el Tribunal Constitucional tuvo que salir al paso y convertir en doctrina reiterada[13] el contenido del Fundamento 2.º de la Sentencia 27/1987, de 27 febrero (RTC 1987, 27), que viene a afirmar que «dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal».

De esta importantísima doctrina constitucional se deriva que no hay asuntos exclusivamente locales; que la autonomía local es un poder limitado de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o poder público, pero que no dice nada de su extensión y alcance en los distintos sectores materiales de actividad, y que el contenido competencial de los entes locales vendrá determinado por la legislación sectorial y consistirá en competencias propias, con distinto alcance, y en competencias delegadas.

La regulación constitucional citada se enmarca dentro de lo previsto por la Carta Europea de Autonomía Local, del Consejo de Europa, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y en vigor en España desde el 1 de marzo

---

do concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de estas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

12. Martín Rebollo, *op. cit*., p. 150.

13. *Vid*. sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero (RTC 1981, 4); 32/1981, de 28 de julio (RTC 1981, 32); y 40/1998, de 19 febrero (RTC 1998, 40), Fundamento 39.

de 1989. Y ello porque los preceptos constitucionales, aun cuando anteriores a esta Carta Europea, no se contradicen con lo en ella dispuesto, que no es otra cosa que la reafirmación de la autonomía local[14]. Y así podemos destacar de ella:

A) Entre los Considerandos:

-Que las entidades locales son unos de los principales fundamentos de un régimen democrático;

-Que en el nivel local el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos puede ser ejercido más directamente;

-Que la existencia de entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano; y

-Que la defensa y el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representan una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder.

B) En el articulado:

-El artículo 2 establece que el principio de autonomía local debe estar recogido en la legislación interna de los Estados firmantes, y de ser posible, en la propia Constitución.

-El artículo 3 establece el concepto de autonomía local:

«1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes[15].

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden

14. Autonomía Local que ha sido igualmente reafirmada en la legislación interna, de acuerdo con el espíritu ínsito en la Carta Europea. Y así, en el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, se dice: «Para empezar, el sentido de la autonomía local no puede prescindir de esa referencia fundamentadora de nuestro orden constitucional en que España, designándose a sí misma como sujeto real y protagonista de su historia, se constituye en Estado social y democrático de derecho; anticipando así la formalización de ese dato en la fórmula concisa de residenciar toda soberanía en el pueblo español. La autonomía local ha de situarse, pues, a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado».

15. Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local plantea la dificultad de definir la autonomía local, y ello con base en que «La autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado».

disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la ley».

- El artículo 4, sobre el alcance de la autonomía local, establece los siguientes principios:

«1) El de libertad plena, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o venga atribuida a otra autoridad.

2) El ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

3) Las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas, sin que puedan ser puestas en tela de juicio o limitadas por otra autoridad central o regional fuera del ámbito estricto de la ley.

4) Las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente».

- El artículo 8, sobre control administrativo de las entidades locales, asienta firmemente la imposibilidad de que dicho control pueda ser ejercido sino según los casos y las formas previstos por la Constitución y la ley.

- El artículo 11, en sede de protección de la autonomía local, establece la necesidad de que las autonomías locales dispongan de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto del principio de autonomía local consagrado en la Constitución o en la normativa interna.

- Finalmente, el artículo 13 hace referencia a las entidades a las que es de aplicación esta Carta, extendiéndola a todas las categorías de entidades locales existentes en el territorio de la parte contratante.

Una vez ya en el ámbito de la legalidad ordinaria, nuestra legislación ha pergeñado una norma básica para la regulación del municipio: la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esta norma de Bases, en su prolija y erudita Exposición de Motivos, viene haciendo referencia a los asuntos que previamente mencionábamos al estudiar la configuración constitucional y el aporte de la Carta Europea de Autonomía Local. Y por ello especifica que el municipio, «claro es, no equivale sin más a la ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios. El municipio es la organización jurídica peculiar del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico».

A esta influencia de la configuración constitucional se refiere también la Exposición de Motivos en los siguientes términos: «Uno de los ámbitos en que

mayores efectos produce y ha producido ya la aprobación de nuestra querida Constitución es el relativo a la Administración local tan necesitada de adaptación a la nueva realidad. En el día son numerosas las pruebas de la urgencia de definir desde el Estado el alcance de la autonomía que se reconoce a estas entidades tan ricas en historia y en muestras de su importante contribución a la defensa y engrandecimiento de España, pero tan expuestas a sufrir los males que puedan derivarse de una abusiva limitación de su capacidad de actuación en los asuntos que son del procomún de las villas, pueblos, parroquias, alfoces, comunidades y otros lugares que con distintos nombres son conocidos en las diferentes regiones de nuestra patria».

Y a los efectos de la potestad de autoorganización, la propia Exposición de Motivos adelanta lo que en el articulado se reflejará como potestad municipal para el ejercicio de sus competencias: «Por el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la Administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales. Obvio resulta decir que, en este campo, la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18, en favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la Administración local desde ese fondo homogéneo, para su integración coherente en el mismo».

Fuera ya de la parte literaria de esta Ley, su articulado va a recoger la trascendencia otorgada al ámbito municipal como forma de organización territorial, pese al virulento ataque para la autonomía municipal que supuso la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local:

-«Artículo 1.1: Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades».

-«Artículo 2.1: Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con

estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

-«Artículo 11: 1. El municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son elementos del municipio el territorio, la población y la organización».

-«Artículo 25: 1. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística (…)[16].

b) Medio ambiente urbano: en particular (…)[17].

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales[18].

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad[19].

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social[20].

f) Policía Local, protección civil, prevención y extinción de incendios[21].

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano[22].

16. Con anterioridad a la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el apartado a) se refería a la «seguridad en lugares públicos».

17. La modificación por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, eliminó la referencia a la competencia sobre «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas».

18. Anteriormente a la reforma citada este apartado recogía la «protección civil, prevención y extinción de incendios».

19. Antes de la reforma: «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales».

20. Antes de la reforma: «Patrimonio histórico-artístico».

21. Antes de la reforma: «Protección del medio ambiente».

22. Antes de la reforma: «Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores».

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local[23].

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante[24].

j) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre[25].

k) Cementerios y actividades funerarias[26].

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre[27].

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales[28].

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»[29-30].

- «Artículo 27: 1. El Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

---

23. Antes de la reforma: «Protección de la salubridad pública».

24. Antes de la reforma: «Participación en la gestión de la atención primaria de la salud».

25. Antes de la reforma: «Cementerios y servicios funerarios».

26. Antes de la reforma: «Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social».

27. Antes de la reforma: «Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales».

28. Antes de la reforma: «Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo».

29. Antes de la reforma: «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».

30. La Ley 27/2013 añade un apartado 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 comunicaciones».

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de esta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que esta asigne sin que puedan suponer un mayor gasto de las Administraciones públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas»[31].

También podemos encontrar referencias a esta potestad municipal de autoorganización en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales:

-«Artículo 2.1: El gobierno y administración municipal, salvo aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de concejo abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales».

-«Artículo 4.1: El municipio, la provincia y la isla gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, en los términos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponden en todo caso:

a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

b) Las potestades tributaria y financiera.

c) La potestad de programación o planificación.

d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.

e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.

h) La inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes, las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las comunidades autónomas».

31. Previamente a la reforma por la Ley 27/2013, este punto establecía: «La Administración del Estado, de las comunidades autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de esta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera».

- «Artículo 5.1: Las entidades locales sirven con objetividad los intereses públicos que les están encomendados y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho».

Como conclusión a este primer apartado, diremos que la Constitución Española ha pergeñado un sistema territorial del Estado basado en el municipio como entidad básica, por ser la Administración municipal la que más cerca está del ciudadano-administrado. Sobre esta base, toda la construcción jurídica gira en torno a la necesidad de dotar a los municipios de una potestad propia, de una autonomía; en definitiva, de un poder municipal de autoorganización para regular las relaciones entre los ciudadanos y las de estos con la Administración, para lo cual ha sido igualmente necesario dotar al municipio de las consiguientes potestades administrativas.

En el marco de esta autonomía se incardina la creación de los Cuerpos de Policía Local, dependientes de los ayuntamientos que les dan vida y bajo la superior autoridad de los alcaldes, que necesitarán en muchas ocasiones de estos Cuerpos para la consecución de los fines que los municipios están obligados a buscar.

***) Comentario sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.**

Conforme a las modificaciones que esta Ley lleva a cabo en la Ley de Bases de Régimen Local, creemos que es relevante realizar unas observaciones sobre esta Ley, por cuanto que afecta a servicios básicos que se prestan a la sociedad.

De entrada, decir que esta Ley se construyó, básicamente, sobre dos premisas falsas: la necesidad económica de reformar la Administración local y la asunción de competencias impropias.

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 intenta justificar su existencia con los siguientes argumentos:

1.«Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos»:

-«clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia"»;

-«racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera»;

-«garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y»

-«favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas».

2.«En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes».

3.«Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas».

4.«Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios».

Con relación al punto primero, y concretamente al aspecto económico de la reforma, decir que el argumentario del Gobierno no se sostiene si se tiene en cuenta el reparto real de la deuda pública. En efecto, y según datos publicados por el propio Ministerio de Hacienda, la deuda pública en 2012 se distribuía de la siguiente forma:

-Administración local: 3’7 %

-Administración autonómica: 17’3 %

-Administración del Estado: 80 %

Los argumentos económicos de «racionalización de la estructura organizativa de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera», de «garantía del control financiero y presupuestario» y de la «evitación de intervenciones administrativas desproporcionadas», decaen cuando la intervención legislativa estatal se ve constreñida a la Administración local, que además de ser la que con gran diferencia menos deuda pública acumula, es la que ha demostrado ser más eficiente en la racionalización de sus recursos con relación a los servicios que presta. A poco que se hubiera intervenido en la Administración del Estado, los resultados económicos de la intervención habrían supuesto un beneficio enormemente mayor que interviniendo en la Administración en la que menos se podía recortar, que es sin duda alguna la local. Por tanto, no se justifica tal intervención reformista, si no se entiende desde la injerencia estatal en la autonomía local.

A mayor abundamiento, decir que esta Ley afectaba especialmente a los ayuntamientos de los municipios con población inferior a cinco mil habitantes, y prácticamente nada a los grandes municipios (como Madrid o Valencia), que eran los que acumulaban el 75 % del total de la deuda pública de la Administración local, lo que deja al descubierto, de forma más flagrante aún si cabe, la sinrazón de la reforma.

Los argumentos de clarificación y evitación de duplicidades competenciales también decaen por sí solos. El Gobierno insistió –y así se puede ver en la propia Ley- en la existencia de «competencias impropias de la Administración pública», acusando a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de diseñar un modelo competencial que dio lugar a disfuncionalidades, en el que los ayuntamientos prestaban servicios sin un título competencial específico habilitante. Pero, ciertamente, este argumento es totalmente absurdo, por cuanto que era una Ley de Bases (la de Régimen Local) la que otorgaba tales títulos competenciales a los ayuntamientos, por lo que no puede hablarse de competencias impropias, ya que tales competencias eran otorgadas, precisamente, por la Ley de Bases, lo que las convierte en competencias propias y específicas.

Este intento de minimizar las competencias municipales, unido al declarado interés del *legis lator* de favorecimiento de la iniciativa económica privada, resulta una práctica evidente de la aplicación de políticas neoliberales en el ámbito de la Administración local y un ataque a los derechos ciudadanos.

Ciertamente, ante la persistente ineficacia o el ocasional desinterés de la Administración estatal y de la autonómica por asuntos como la sanidad, la educación, la asistencia social o la seguridad pública, fueron los ayuntamientos los que, con base en las competencias que les atribuía la Ley Reguladora de

las Bases de Régimen Local, cubrieron las vergüenzas de las otras instancias territoriales administrativas mediante la normalización de prestación de unos servicios que estaban perfectamente racionalizados mediante los presupuestos municipales anuales. Esta Ley supuso cuatro consecuencias lesivas a la constitucional autonomía municipal y a los derechos ciudadanos:

1.La desregulación de competencias históricamente municipales.

2.La injerencia desproporcionada en la estructura de la Administración local bajo la excusa de la racionalización.

3.El control económico-financiero y presupuestario riguroso por parte del Estado, bajo la amenaza, en caso de incumplimiento, de la privación de los recursos económicos que el Estado debe dispensar a los ayuntamientos.

4.El favorecimiento de la iniciativa económica privada en áreas municipales susceptibles de producir beneficios, sobre todo en aquellas áreas relacionadas con las necesidades más perentorias de la ciudadanía.

Por lo que se refiere a las competencias municipales en materia de seguridad pública, si bien la referencia a la «seguridad en lugares públicos» ya era escueta, queda más restringida aún, si cabe, al modificar el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, como vimos anteriormente. Además, hay que poner en relación esta reforma con las coetáneas reformas de la Ley de Seguridad Privada por la Ley 5/2014, de 4 de abril; con la reforma de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo; y la amplia reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo.

3
El marco constitucional de las Policías Locales

La Constitución Española ha vertebrado un sistema público de seguridad interior en tres niveles: municipal, autonómico y estatal. Pero no lo ha hecho de una manera taxativa y rotunda, porque a la hora de determinar las competencias de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, caracterizadas en este sentido por su asimetría, estas no aparecen con la claridad que hubiera sido deseable.

Dice el artículo 104.1 de la Constitución que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana».

De aquí destacamos, en primer lugar, que al hablar de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo hace en general, y sin establecer una concreta dependencia te-

rritorial para el cumplimiento de este cometido, por lo que debemos remitirnos a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que establece que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las del Estado, las dependientes de las comunidades autónomas y las dependientes de las corporaciones locales.

En segundo lugar, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin más distinción entre unas y otras Policías, siguiendo las líneas marcadas por la «Declaración sobre la Policía» del Consejo de Europa, Resolución 690 de 1979; el «Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley», de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 17 de diciembre de 1979; y la Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el «Código Europeo de Ética de la Policía», de 19 de septiembre de 2001, establece los principios básicos de actuación al estilo de «Código deontológico», vinculando a todos los colectivos policiales sobre la base del respeto a la Constitución, el servicio permanente a la comunidad, la adecuación entre fines y medios, el secreto profesional, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función, entre otras.

En tercer lugar, fija una dependencia funcional al Gobierno de todos estos Cuerpos, remisión que no cohonesta con lo que la propia Constitución Española establece en el artículo 149.1.29, cuando dice que se considera competencia exclusiva del Estado la «seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica»; a lo que hay que añadir el artículo 148.1.22, que posibilita la asunción de competencias por las comunidades autónomas en materia de «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».

Pues bien: existiendo ya esas leyes orgánicas, habiéndose creado algunos Cuerpos autonómicos, y ejercida la coordinación de los Cuerpos locales por parte de todas las comunidades autónomas, parece evidente que la pretendida competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública ya no es tan exclusiva, sino que prevista «sin perjuicio», ya está siendo competencia de otras instancias territoriales distintas del Gobierno de la Nación; y ello por las demostradas carencias de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas

y Cuerpos de Seguridad[32], que han venido siendo reiteradamente criticadas por la doctrina[33].

No obstante, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pretendió reconducir esta práctica pérdida de exclusividad y en su artículo 1 declaró:

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

2. Las comunidades autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos estatutos y en el marco de esta Ley.

3. Las corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

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

Hoy resulta más que patente la disfuncionalidad entre el texto legal y la realidad social, criminológica y policial española. El modelo policial creado en 1986 viene demostrando de largo las debilidades de las que adolece, y resulta injustificablemente rígido en lo que a las Policías Locales se refiere, pues no permite satisfacer las necesidades de muchos municipios y de su ciudadanía. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece entre los distintos Cuerpos de Seguridad un sistema no desarrollado de colaboración y cooperación[34] que se ha mostrado reiteradamente insuficiente por ineficaz. Y

32. Crespo Hellín, Félix: «El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades», *Revista de Derecho Político*, núm. 37, 1992, p. 111.

33. Crespo Hellín, Félix: «El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (separata), en Álvarez Conde, Enrique (coord.), *Diez años de régimen constitucional*, Tecnos: «En cualquier problema con trascendencia social, ocurre que siempre encontraremos, por una parte, las intenciones o los proyectos que se quieren realizar y, por otra, la imagen simple y llana de las verdaderas necesidades. Ha sido patente la disfuncionalidad entre el texto de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la realidad social. No se ha solucionado la mayoría de los problemas importantes, y casi podríamos decir que esa Ley histórica con que se iba a regular la institución policial debería tener ese calificativo por la oportunidad que se ha perdido para realizar un verdadero cambio en la Policía».

34. Martín Alonso, Pablo: «La cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: perspectivas de futuro», en Linde Paniagua (coord.), *La Coordinación de las Policías*, CC.OO. y Colex, Madrid, 2003, p. 222: «La concurrencia competencial de Administraciones y Cuerpos de Seguridad va a requerir unos principios de relación basados en la lealtad institucional respecto del ejercicio de las competencias que corresponden a otras Administraciones,

en este contexto podemos traer a colación las palabras de Barcelona Llop[35] cuando dice: «Tales circunstancias aconsejan por sí mismas una reflexión sobre el papel que las Policías Locales deben razonablemente tener en el teatro de nuestra policía; pero esa reflexión es imperativa si, al socaire de las preocupaciones a que me refería al principio, se demanda de ellas que participen más activamente en la lucha contra la criminalidad, en el mantenimiento del orden en las calles y, en definitiva, en todo aquello que contribuya a la mejora de la seguridad ciudadana. Todo indica que se está descubriendo el Mediterráneo de la Policía Local como auténtica Policía de Seguridad, que es justamente la condición que el legislador de 1986 no quiso reconocerle; si se desea seguir en esa dirección, es imprescindible afrontar una reforma normativa de fuste, que hay que meditar muy bien y siendo conscientes de que modificar una pieza del modelo policial (la local, por ejemplo) exige tocar también todas las demás si queremos que el resultado sea un poco armonioso[36].

[…] El resultado final es una enorme tensión entre las previsiones legales y lo que pasa en muchas calles de ciudades y pueblos; lo que no es nada bueno pues constituye una fuente potencial de problemas y porque otros quedan sin resolver ya que la ordenación jurídica de las Policías Locales no permite hacerlo»[37].

No todos los Cuerpos policiales ejercen las mismas funciones. La situación es tan heterogénea como las correlativas necesidades de los distintos municipios, pues como se comprenderá, bien distintas son las necesidades de un municipio de cinco mil habitantes y las de otro de varios millones. Es una realidad que cuanto mayor es un municipio, más proclive es su Policía Local a realizar funciones que exceden de las rígidamente impuestas por la ley, sin que ello tenga consecuencias para el derecho. Puesto que en la práctica parece imposible distribuir de forma estanca las competencias de los distintos Cuer-

---

la información recíproca, la coordinación en la actuación y en la prestación de los servicios, y en la colaboración y cooperación, que incluya la asistencia mutua».

35. En el mismo sentido, *vid*. Martín Alonso, *op. cit*.: «La Policía Local ya viene realizando hace años las funciones generales de seguridad ciudadana y policía judicial que le atribuye la legislación vigente; esto hace que conozca bien el ámbito penal y la intervención ante las diferentes faltas y delitos que afectan a aquella. Esto viene respaldado por las estadísticas de intervenciones, detenciones y diversas actuaciones llevadas a cabo en el día a día del trabajo de la Policía Local, muy especialmente en las grandes ciudades, donde su peso específico es relevante».

36. Barcelona Llop, Javier (coord.): *Régimen de la Policía Local en el derecho estatal y autonómico*, Bosch, Barcelona, 2003, p. 14.

37. *Ibidem*, p. 19.

pos de Seguridad, puede ocurrir que el Cuerpo llamado a resolver una determinada situación no alcance a hacerlo por insuficiencia de medios, con lo que supondría un intolerable absurdo permitir de hecho la vulneración del ordenamiento a fin de respetar únicamente el reparto convencional de funciones entre Cuerpos. Precisamente por ello el artículo 5.4 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dispone que todos los funcionarios de Policía tienen el deber de intervenir, en cualquier tiempo y lugar, estén o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana. Se trata de lo que la ley llama «dedicación profesional» y, coloquialmente, «situación de servicio permanente». Es obvio que el agente local que interviene en virtud de ese mandato legal no incurre en extralimitación funcional de ningún tipo, con independencia de la índole de su intervención.

Así ha sido entendido por nuestros tribunales, tanto en el Tribunal Supremo (Sentencia de 4 de noviembre de 1994) como en otras instancias inferiores (Sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 5 de abril de 1999), al establecer que la eventual invasión de las esferas competenciales de los distintos Cuerpos de Policía carece de trascendencia procesal y que nadie puede invocar, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial –esto es, aspirando a privar de eficacia a las pruebas obtenidas vulnerando los derechos o libertades fundamentales–, un pretendido derecho a que sus actividades presuntamente delictivas sean investigadas por un determinado Cuerpo policial. Todo ello sin perjuicio, apostilló la Sala, de las consecuencias políticas o administrativas que se puedan derivar de la situación, puesto que las intervenciones policiales de investigación y persecución de los hechos delictivos que exceden del marco en el que se inserta el Cuerpo actuante, no restan validez penal a las pruebas obtenidas, cuyo régimen es el ordinario[38]. Y en cuanto a las consecuencias gubernativas o disciplinarias que

38. *Vid.* STS 19 enero 1995, Fundamento de Derecho Primero: «El artículo 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que dicha función (la de auxilio a la averiguación de los delitos y el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes) compete, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto los dependientes del Gobierno central, como de las comunidades autónomas y entes locales; el artículo 29.2 de la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reconoce carácter colaborador al personal de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales para efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, y participan en las funciones de Policía Judicial efectuando diligencia a prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de la colaboración establecido en las Juntas de Seguridad [artículo 52.1, e) y g)]; finalmente, el artículo 283.5.º de la Ley Procesal cita a los agentes municipales de Policía Urbana y Local, como integrantes de la Policía Judicial, y auxiliares de los jueces y tribunales

tal actuación pudiera tener, decir que no existe tipo infractor alguno en el que puedan encajar estos comportamientos, por lo que no es practicable su sanción en vía administrativa.

Otra muestra que evidencia la disfuncionalidad antes referida la encontramos en el Informe para el establecimiento de un nuevo modelo policial que, a la vista de tales realidades, fue llevado a cabo por una Subcomisión perteneciente a la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados[39], en el que puede leerse que, en su configuración legal, las Policías Locales no están llamadas a ejercer principalmente tareas de policía de seguridad propiamente dicha, relacionadas con la prevención y persecución del delito y con el mantenimiento del orden público, aunque sea apreciable la existencia en determinadas capitales españolas de Cuerpos de Policía Local que han adquirido un extraordinario desarrollo (p. 23), emitiendo la siguiente conclusión (p. 27):

«Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas corporaciones locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas. La diversidad de Cuerpos de Policía Local existentes en España, la variedad del medio sobre el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que este genera así como el grado distinto de formación y número de integrantes de estos Cuerpos aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad, teniendo en cuenta que es aquí donde los principios de pluralidad y de asimetría resultan más evidentes de modo que no cabrá propiciar propuestas generalizadoras. El Ministerio del Interior, las comunidades autónomas y los ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho».

Pero el legislador, que en materia de Policía permanece, al parecer, ajeno a la realidad social y policial, así como a las críticas de la doctrina, ha persisti-

y del Ministerio Fiscal "a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes", precepto declarado vigente –expresamente– en el artículo 1.º del RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

La labor desarrollada en este caso por los agentes de la Policía Local se dirigía a verificar sus sospechas sobre la venta callejera de drogas con una vigilancia reducida a un tiempo determinado y limitada a espacios de uso público, que puede subsumirse en el campo de las funciones de colaboración que les competen y de prevención en especial, con observancia de lo prevenido en los artículos 282 y 284 de la Ley de Enjuiciamiento y 4 del Real Decreto sobre Policía Judicial antes mentado».

39. Informe publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, de 29 de diciembre de 1999.

do en su empeño de mantener un modelo policial agotado y desfasado, basándolo en los principios de colaboración, cooperación y coordinación[40].

Muestra de ello es que el Ministerio del Interior, para potenciar la colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, firmó, en noviembre de 1996, un Convenio Marco de Colaboración integrado por una serie de medidas puntuales, susceptibles de ser implantadas por acuerdos de las Juntas Locales de Seguridad.

Este Acuerdo Marco propició la firma de un elevado número de acuerdos, alrededor de doscientos, entre el Departamento y los ayuntamientos, para mejorar las relaciones de colaboración entre las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía y los entes locales y sus Cuerpos Policiales.

Algo después, el 19 de septiembre de 2002, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias firmaron un nuevo Convenio Marco de Colaboración en materia policial. En él se reconoce que la seguridad ciudadana constituye uno de los pilares básicos de la sociedad del bienestar, y se estima que resulta prioritario combatir la inseguridad desde las diversas Administraciones públicas, con una actuación conjunta y coordinada.

El alcance de la colaboración queda reflejado en el nuevo Convenio Marco en las siguientes líneas generales:

- Intercambio de información policial y datos estadísticos de la actividad delictiva, con la finalidad de que puedan servir de base para la elaboración y diseño de planes u operaciones de seguridad generales o puntuales (…).

- El estudio y búsqueda de fórmulas que permitan la utilización conjunta de bancos de datos policiales, mediante la firma de protocolos adicionales (…) en el marco de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

- Potenciación de servicios integrados, especialmente los que puedan suponer duplicidad en su prestación.

- La Comisión que crea el Convenio deberá estudiar y proponer la adopción común de impresos, formularios y diverso material de soporte técnico policial.

40. Martín Alonso, *op. cit*., p. 223: «Cooperación, colaboración y coordinación son tres términos que la Ley utiliza con profusión. Cooperación y colaboración son términos, desde el punto de vista conceptual, si no sinónimos sí equivalentes, y se refieren en definitiva a la asistencia entre cada Administración o Cuerpo de Seguridad para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones. La coordinación va a ser necesaria en la ejecución o prestación de servicios en materias comunes o de prestación indiferenciada, buscando armonizar esfuerzos y actividades para conseguir mayor eficiencia y evitar solapamientos y duplicidades».

- Otra de las actuaciones que contempla el Convenio es la potenciación de la formación y especialización, para logar una mayor capacitación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por último, mencionar la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que mediante la introducción de la Disposición Adicional Décima viene a modificar la Ley de Bases de Régimen Local, en orden a potenciar la participación de los Cuerpos locales en el mantenimiento de la seguridad pública y como policía judicial:

«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».

Esta modificación, que parece potenciar el papel de las Policías Locales en materia de seguridad pública, no ha sido objeto de la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que ha desregulado la competencia municipal en materia de seguridad en lugares públicos.

En resumen, el cuerpo legislativo referente a Policía Local en la Comunidad Valenciana es el siguiente:

- Los artículos 1 a 8 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad regulan, con carácter general, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre las que se incluye a los Cuerpos de Policía Local. El artículo 39 prevé la existencia de funciones de coordinación de las Policías Locales por parte de las comunidades autónomas, y los artículos 51 a 54 recogen más específicamente las funciones que les competen.

Este artículo 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el que faculta a las comunidades autónomas para establecer la regulación de las Policías Locales, más concretamente, las leyes de coordinación y las normas-marco de organización y funcionamiento, con sus respectivos desarrollos reglamentarios.

- Además de las normas citadas y también de carácter nacional, existen otras regulaciones relativas a Policía Local, con una incidencia más escasa y que tienen más que ver con la función pública en general, como son la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto

Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

- Ya en el ámbito autonómico, encontramos como normativa directora de la Policía Local a la Ley de Coordinación, esto es, Ley 6/1999[41], de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, cuyo desarrollo reglamentario tiene como norma principal el Decreto 19/2003, de 4 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la Norma-Marco sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana. En ambos casos, y para lo no regulado en ellas, existen remisiones hacia la normativa del Cuerpo Nacional de Policía, más que necesarias, debidas a la tradicional pereza legislativa del Ejecutivo valenciano para las cuestiones de peso en materia de Policía Local. Y tras ellas, un farragoso elenco de decretos y órdenes, muchos de los cuales vienen siendo cuestionados de largo.

4
Lo que debería ser la Policía Comunitaria al amparo de lo expuesto

Sentadas las bases legislativas que constituyen los pilares del servicio de Policía y la institución de la Policía de base municipal, procede a continuación resumir las características sobre las que ineludiblemente debe asentarse el fundamento filosófico-social de la Policía Comunitaria:

a)*De la Policía*:

-Como concepto, se remite al orden correcto de la comunidad, las personas y los bienes.

-Es enteramente un servicio público.

-Tiene encomendada la misión de defender la ley y la seguridad ciudadana, al tiempo que la protección de los derechos de los ciudadanos.

-La Policía dependiente del poder municipal es la Policía más cercana al ciudadano.

-Precisamente por ser la más cercana al ciudadano, está en mejor disposición que cualquier otra para conocer de manera más profunda el entramado social y la problemática local.

41. Sustituida por la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.

b)De la Administración local:

-Es la que está en mejor disposición para resolver eficazmente los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos.

-Goza de la protección de la «garantía institucional», mecanismo jurídico-administrativo que impide la interdicción de otros poderes del Estado que la hagan no reconocible para sus ciudadanos en la prestación de un servicio propio.

-Tiene como fin primordial y fundamento de su existencia el satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad, y por ello le presta un servicio permanente.

-Tiene el deber de potenciar los servicios integrados para el cumplimiento eficaz de los fines que tiene encomendados.

Para entender correctamente cuál debe ser el servicio que ha de prestar la Policía Comunitaria, debemos partir de la base antropológica e histórica que explica la formación de comunidades y el surgimiento de los poderes sociales.

Muy básicamente: cuando un grupo de individuos llega a la conclusión de que puede defenderse mejor como grupo que de forma individual, y que el trabajo conjunto y organizado provee de mejor forma las necesidades de los miembros del grupo, entonces surge una comunidad que tiene una población y una base territorial donde vivir. Pero las relaciones entre los individuos de esa comunidad no pueden quedar al libre albedrío de cada cual, por lo que necesitan, para lograr una convivencia adecuada y mutuamente provechosa, dotarse de unas ciertas reglas de convivencia, unas reglas sociales. Además, para que esas reglas sean eficaces en su propósito, hay que constituir algún tipo de poder que esté encargado de vigilar el cumplimiento de esas reglas, así como de castigar el incumplimiento de las mismas. Se trata del «contrato social» de Rousseau, como hipótesis explicativa de la existencia de la autoridad política y del orden social.

La natural evolución de este sistema, pergeñado sobre los pilares básicos de la comunidad, el territorio con normas y el poder fáctico, ha llevado a los actuales sistemas democráticos, si bien no es un modelo unitario a nivel mundial, sino que manifiesta distintas evoluciones del elemento «poder».

En las actuales Ciudades-Estados democráticos, la soberanía debería recaer en el pueblo. Hablamos en condicional porque la realidad nos ha dado múltiples ejemplos de pseudodemocracias, democracias desnaturalizadas o democracias tan limitadas que apenas sí son reconocibles como tales. El derecho de los ciudadanos a ejercer el voto mediante listas cerradas cada cuatro años, sin más, no hace de un Estado una democracia. La democracia debe ir mucho más allá, debe proporcionar al ciudadano una intervención más inmediata, fre-

cuente y decisiva en el devenir de cuanto le incumbe en el «contrato social». Sin esta premisa básica no podrá cumplimentarse nunca, de forma completa, todo aquello que rodea, que es base de su existencia y que caracteriza al servicio «Policía Comunitaria». Podrá ser algo parecido, con sus bondades y sus limitaciones, pero no será la auténtica *Policey* que postulaba Hassemer[42].

4.1
Policía Comunitaria como institución

Como institución policial, en sí misma, la Policía Comunitaria no necesariamente debería diferir del resto de instituciones policiales, si bien es cierto que presentaría alguna peculiaridad o singularidad propia y diferenciadora, debido a su perfil marcadamente social (comunitario). Sería una institución armada y jerarquizada administrativamente, pero no de forma castrense, sin tales condicionamientos, estrecheces y vetustas reminiscencias.

Orgánicamente tendría la configuración típica de cualquier Cuerpo de Policía, pero funcionalmente podrían aparecer nuevos actores implicados en la prestación de un servicio integral, y quizás también nuevos destinatarios.

4.2
Policía Comunitaria como concepto

Este es el punto básico que va a ocuparnos en adelante. De su comprensión y correcta configuración dependerá su eficacia como sistema, como procedimiento y como servicio.

Debemos partir de la consideración de que la Administración pública tiene como finalidad servir a los intereses generales, como documentamos en la parte inicial de este texto. Goza de privilegios que le otorga la ley y de potestad propia para su gestión y autoorganización, así como también goza de potestad recaudatoria para posibilitar el cumplimiento de sus fines. Es decir: los ciudadanos pagamos impuestos para que la Administración pueda prestar servicios, para que pueda proporcionarnos bienes que necesitamos como comunidad de personas.

La calificación «pública» de la Administración supone que en su actuación no debe guiarse por otros parámetros que los intereses generales. Cierto es, y fácil es de comprobar, que las discrepancias entre la Administración y el

42. *Vid*. nota 1.

ciudadano surgen cuando unos y otros interpretan el concepto de «intereses generales», pues pueden existir tantas interpretaciones como individuos.

En cualquier caso, es indudable que la Administración pública debe servir con objetividad a los intereses generales, pues solo con tal fin constitucional, y no con otros fines, es entendible que la Administración goce de los –en ocasiones- desmesurados privilegios que ostenta frente al administrado.

La «Policía Comunitaria» debe ser un servicio integral, caracterizado por la *transversalidad* (pueden confluir varias áreas de interés o «necesidades sociales») y la *corresponsabilidad* entre los servicios implicados. Al adjetivarse como «comunitaria» debe ser su función primordial el servir a la comunidad en la que se integra, la comunidad que la ha creado y que espera encontrar en ella un servicio eficaz y eficiente para la resolución de sus problemas, en el seno de una sociedad incardinada en un tiempo y lugar determinado. Para ello, al mismo tiempo, deben ser preservadas las prerrogativas funcionales que caracterizan a la Policía como institución, y que incluyen, como no puede ser de otro modo, el ejercicio legal y constitucional de la vis pública.

Esto no significa «continuismo» en la institución y sus formas de relacionarse con la ciudadanía, sino muy al contrario, lo que implica es la formalización del tránsito completo del modelo policial represivo al preventivo, y del preventivo al asistencial, sin perder en dicho tránsito aquello que es necesario y/o positivo para la convivencia y para la sociedad en términos generales. Y es dentro de ese modelo asistencial, básicamente, donde la Policía Comunitaria adquiere todas aquellas características que precisa, dada su adjetivación.

Cuando en las décadas de los años 80-90 se hablaba del binomio Policía-ciudadano, básicamente se hacía en torno a dos ejes primordiales: la función de «policía administrativa» y la función de «policía deontologizada». Hoy debemos superar estos conceptos y pensar que la Policía Comunitaria debe ir mucho más allá de estas incipientes relaciones de la institución y la ciudadanía, sin llegar a perderlas, y que supone la realización del ejercicio de una invariable vocación de servicio público.

4.3
Características que debe reunir la Policía Comunitaria

Seguramente, establecer una enumeración taxativa de las características que deben configurar la identidad de la Policía Comunitaria sea un trabajo poco provechoso si se pretende ser riguroso, y ello principalmente porque, por definición, la Policía Comunitaria debería estar preparada para asumir, como una suerte de vis atractiva, cualquier asunto social que surgiera de la evolución

natural de una comunidad, y por ello esa lista de características nunca podría constituir un *numerus clausus*.

No obstante, sin entrar en el detalle operativo y formal, podemos presumir que, al menos, deberá reunir las siguientes:

-Un Cuerpo policial, desde el punto de vista orgánico y funcional, dotado de una escala jerárquica administrativa y con diferentes niveles de responsabilidad en función de la gestión que realice.

-Un Cuerpo orientado y dirigido al fin público, a la resolución de los problemas del ciudadano, a la prestación de un servicio mucho más social que el actual.

-Un Cuerpo regido por criterios estrictamente democráticos de funcionamiento, donde todos los funcionarios tienen la posibilidad real de intervenir en la solución de los problemas que han conocido por su trabajo de campo.

-Un Cuerpo que base su actuación en principios legales y en principios morales, estén o no materializados en códigos deontológicos.

-Un Cuerpo dotado de capacidad administrativa bastante como para ofrecer un servicio integral al ciudadano, y de suministrarle soluciones en sus demandas lícitas.

-Un Cuerpo que no esté orientado a la obtención de resultados estadísticos o recaudatorios, sino a mejorar en el ciudadano la percepción de los intangibles.

-Un Cuerpo compuesto por mujeres y hombres con una alta especialización en servicios a la comunidad, además de los propiamente operativos policiales clásicos.

Algunos intentos han existido de configurar una aproximación a la Policía Comunitaria, mediante la implementación de servicios –que no de Cuerpos- orientados, como mayor o menor éxito, a esta finalidad pública comunitaria. Son los casos de las llamadas Policías de Barrio, Policías de Distrito, Policías de Proximidad…

La Policía Comunitaria no puede surgir *ex novo*, de la nada, por generación espontánea, pues en ese caso no se entendería, ni probablemente llegara a ser funcional. Debe ser la consecuencia de un proceso evolutivo, un proceso que a los ciudadanos nos haya servido para aprender como personas, y a los Cuerpos policiales como institución.

El modelo evolutivo policial sería el de la siguiente figura:

4.4
La Policía Local como modelo más próximo al concepto de Policía Comunitaria

De la misma forma que los ayuntamientos son las Administraciones públicas más cercanas al ciudadano, por ser las que tienen su ámbito de actuación en la localidad donde residen estos administrados, y por ser las que gestionan los servicios más inmediatos, necesarios y directos, sus Policías Locales son también las que mayor proximidad ofrecen a los ciudadanos. Y no únicamente por la cuestión locativa del servicio, sino porque muchos de sus miembros son personas que han nacido y residen en esa localidad, en esa comunidad, o porque al no estar sujetas a la movilidad laboral geográfica propia de los Cuerpos estatales, han pasado largos periodos de su vida profesional en el mismo lugar, integrándose en el mismo a todos los efectos vitales y profesionales. Esto supone que los Cuerpos locales y las personas que los integran sientan un importante arraigo profesional, social y familiar, mayor que el de los Cuerpos estatales, y que estén integrados en el seno de la sociedad receptora de sus servicios.

Debemos detenernos en este punto relativo al arraigo. Las viejas estructuras castrenses que aún hoy existen en algún Cuerpo policial (la Guardia Ci-

vil), o la no muy lejana dependencia orgánica del actual Cuerpo Nacional de Policía de las Fuerzas Armadas (hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), son estructuras que priman la efectividad y la disciplina sobre el arraigo. El acuartelamiento desocializa, por cuanto que en alguna medida aísla a las personas del conjunto de la sociedad, y las mantiene en pequeños núcleos de iguales que no fomentan los modelos relacionales sociales «normales» más allá de los custodiados muros del cuartel. Lo cual resulta bastante curioso, si tenemos en cuenta que los principales defensores de este modelo castrense basado en buena parte en la exclusión, la relación entre iguales y el desarraigo geográfico, a causa de la frecuente movilidad y como modelo de efectividad funcional, son, al mismo tiempo, los principales detractores del multiculturalismo y del pluralismo social.

Podría pensarse que es exagerado hablar de multiculturalismo al referirnos a la Policía; sin embargo, existen razones sobradas para hablar de la profesión policial, al menos, como de un modelo subcultural propio y diferenciado. Pensemos en pequeños núcleos poblacionales que viven en régimen de acuartelamiento, con sus familias incluidas. Dentro del cuartel solo se relacionan con iguales –otros funcionarios y sus familias- y están todos igualmente sometidos a ciertas y no poco estrictas normas de seguridad internas para la protección del cuartel y sus moradores. Entre ellos se genera la confianza entre iguales: viven en las mismas condiciones, bajo las mismas normas, soportando semejantes riesgos. Su vocabulario, bien matizado por la especificidad de la profesión, es también semejante. En sus conversaciones todos estos sentimientos e ideas se retroalimentan, confirmándose continuamente unos a otros en su pensar y sentir de forma absolutamente endogámica. Saben que en su vida existen elementos diferenciadores con relación a la sociedad en la que se aloja su pequeño mundo, su cuartel, y se protegen contra esas diferencias. Podríamos decir que habitan en un microsistema endogámico y en parte aislado del resto de la ciudadanía.

Es, por este y por otros motivos, de todo punto imprescindible que se produzca, de una vez por todas, la completa escisión entre la Policía y las Fuerzas Armadas. Los Cuerpos de Policía deben ser civiles, y cualquier intromisión de lo castrense en este ámbito no es sino una rémora militarista decimonónica que las actuales sociedades no necesitan, ni muchas veces alcanzan a entender.

No empero, no es la residencia el único elemento a considerar. Todo el sistema relacional con otras instituciones y otros ciudadanos queda marcado cuando se trata del ejercicio de una profesión ampliamente reglada y vigilada por su importancia social, y por la trascendencia de su incidencia en los derechos de las personas. La resiliencia de las personas que integran los Cuer-

pos de Policía no es infinita, y en muchas ocasiones han de asumir patrones profesionales, legales y jurisprudenciales predefinidos, como mecanismo de defensa; patrones que, en definitiva, suponen una especie de fomento del corporativismo profesional, cuestión que podemos plantearnos como fomentadora del desarraigo.

Omnipresente en todas las instancias profesionales de nuestra sociedad, el corporativismo ha sido –y es aún- fuente frecuente de desajustes en las legítimas expectativas de los ciudadanos y ciudadanas. Supongamos que un juez, por idear algún ejemplo, actuase de forma corporativa a la hora de enjuiciar a otro juez, otorgándole privilegios inalcanzables para la mayoría de personas. En tal caso, la sociedad se resentiría y se extendería la mancha del corporativismo como manantial del que brotan desigualdades y situaciones de injusticia material. De la misma forma, el corporativismo entre Policías hace que la sociedad –en su generalidad- recele de la profesionalidad, la motivación y la honradez de la institución y de las personas que la componen, cuando haya podido verse afectada en sus derechos por una actuación caracterizada por el corporativismo. Y esta constante que aún se muestra en lo más profundo de nuestra sociedad, aunque quizás no de forma directa o con insistente profusión, sí ha quedado proscrita por todos y cada uno de los códigos deontológicos, se trate de la profesión que se trate, y especialmente para todos aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

La experiencia nos dice que aun cuando estamos insertos en una misma sociedad, la heterogeneidad misma de dicha sociedad puede dar lugar a la creación de reductos o microsistemas diferenciados. Funcionarios de Policía que han prestado su servicio durante muchos años en un turno nocturno exclusivamente, han variado su modelo relacional o, al menos, han tenido que adaptarse a otros subsistemas menos visibles y propios del mundo de la noche. Así, es frecuente que dichos funcionarios pasen mucho más tiempo, desde el punto de vista cuantitativo, relacionándose con otros individuos del «subsistema nocturno» que con los del «diurno», y son claras las diferencias entre ambos, independientemente de que de forma esporádica podamos coincidir todos en alguna ocasión. Nos referimos básicamente al submundo delicuencial que aprovecha la nocturnidad, al submundo de los drogodependientes y de sus abastecedores, y también al submundo del ocio nocturno, que junto con los funcionarios de la Policía, en los grandes núcleos urbanos, llegan a constituir un microsistema propio e independiente dentro de la sociedad, hasta tal punto que se genera un leguaje con sus propios vocablos, giros y expresiones, y un sistema relacional en el que lo esperable es, en ocasiones, una contingencia. Todo un modelo relacional propio y diferenciado que, aun cuando no llegue

generalmente a desocializar, sí es posible que genere «marcas sociales» propias de grupos pequeños y algo aislados.

Otro subsistema digno de mencionar en el que se integra la Policía es el de la vis pública judicial. Con una altísima frecuencia, las intervenciones de los funcionarios de Policía afectan a derechos de los ciudadanos, y a derechos fundamentales. Si creemos que es probable «que el cántaro se rompa por ir mucho a la fuente…», entenderemos que es fácil también pensar que un funcionario de Policía pueda errar al acometer la privación temporal de un derecho fundamental de las personas, que es precisamente la parte más relevante de su ejercicio profesional. De esa forma, aun cuando en la inmensidad de ocasiones los funcionarios de Policía, como agentes que están al servicio de jueces y fiscales, acudan como testigos, no es menos cierto que existe la impresión de que se es mucho más exigente e intransigente con ellos que con el resto de ciudadanos; y que esa mayor exigencia, para nosotros entendible y compartida por ser una característica innata de la profesionalidad, en muchas ocasiones se puede convertir en un juicio paralelo sobre la integridad o la buena praxis del policía ante el juez, que podría llevar a una reprobación e incluso a una condena. Esta impresión existe en gran cantidad de profesionales, que entienden como una injusticia del sistema que se vigile de forma intensa su actuación, cuando su intención no es otra que el cumplimiento de las leyes y de sus funciones de genérica protección del conjunto social; impresión que les lleva a mantener una residual desconfianza en las figuras de los otros operadores jurídicos, en muchas ocasiones «rivales» profesionales, que a diferencia de ellos, en su urgente intervención que puede durar apenas unos segundos, han tenido meses de tiempo y muchos medios para dilucidar la existencia de posibles responsabilidades punibles, tanto por parte de la persona que ha visto limitados sus derechos por la intervención policial, como por parte de los funcionarios de Policía que son objeto de investigación por la posible inadecuación de la praxis profesional.

Como remate de todo este elenco de subsistemas, existe otro aún más restringido, basado en una conciencia con cierta extensión por la que los funcionarios de Policía realizan una auténtica criba en asignación de confianzas, de la que en muchas ocasiones quedan excluidas sus propias estructuras internas, por sentirse parte de un proceso de administrativización de la persona o despersonalización del número o individuo, que los hace indelebles. Efectivamente, existe una línea de pensamiento entre profesionales que desconfía del apoyo y las pretensiones reales de las jefaturas orgánicas -las políticas-, especialmente, pero también de las funcionales, por lo que se genera un círculo muy restringido de confianzas, que quedan reducidas a unas pocas personas de su entorno habitual de la convivencia profesional diaria. En el otro extremo,

entre las jefaturas también existe cierta creencia sobre la apatía general de los funcionarios de Policía a la hora de ejercer determinadas tareas, lo que tampoco favorece el clima de confianza organizacional preciso para el más correcto funcionamiento de la institución. Y el colmo de los desencuentros se produce cuando alguna jefatura política, generalmente en ayuntamientos pequeños, se arroga las funciones de la jefatura orgánica, sin tener conocimientos o capacitación alguna para ello, ni tampoco capacidad empática, provocando un agrandamiento de la brecha entre la institución, las personas que la sirven y su finalidad última, el servicio público.

Todas estas circunstancias son el caldo de cultivo de un sistemático proceso de ruptura y alejamiento en la implicación con los fines que debieran ser comunes, de reducción o ausencia de esfuerzo como resultado de la despersonalización del funcionario y de la menor efectividad del sistema. La persona sufre un proceso de alienación profesional, se siente desincentivada y crea su propio sistema de valores profesionales. Esta es, en definitiva, una de las causas que justifican el elevadísimo número de casos de síndrome de *burn out* entre los profesionales de la seguridad pública.

También en muchas ocasiones el policía se siente no ya «no recompensado» por su esfuerzo (que sería otro tema a tratar, el de la sospechada arbitrariedad de las recompensas), sino ni tan siquiera reconocido, ni por sus jefaturas, ni por la ciudadanía. El único reconocimiento que obtiene por su esfuerzo, aun a riesgo de su integridad física y su vida, es el de los compañeros que trabajan cada día con él. Si a esto le sumamos la tensión latente con los restantes operadores jurídicos, sociales y políticos, obtenemos un escenario de incomprensión, de soledad y de ausencia de incentivos.

Esta situación profesional no es casual, sino el fruto del desarrollo cronológico de un sistema social donde el elemento represivo es sentido por la ciudadanía como una agresión directa a sus derechos, mientras que para el profesional de la Policía no es más que el cumplimiento de un deber; pero de un deber que ha sido interpretado políticamente por quien ostenta responsabilidades sobre el mantenimiento del orden público y el uso de la fuerza legítima.

Cuando los policías reciben una orden que implica el uso de funciones represivas, tienen que superar la tensión básica que supone, por un lado, el límite de la ética profesional frente a la obediencia debida; y por otro, la reprobación de la misma sociedad en la que se integran por el uso de la fuerza frente a unas reivindicaciones que son natural, social y legalmente lícitas y legítimas. Para entender esta dicotomía en su faceta humana hay que conocer todo el proceso de formación, integración y ejercicio profesional. Pero eso ya no es objeto de este estudio.

4.5
Valores institucionales y principios de actuación de la Policía Comunitaria

Retomando el discurso sobre qué debe ser la Policía Comunitaria, hay que hacer referencia a los valores institucionales que la informan, y que deben ser entendidos como cualidades del servicio que constituyen sus normas morales, comunes a todos los elementos de la institución, y que deben informar la praxis profesional. Entre estos «valores institucionales» destacamos:

a)El respeto a los derechos humanos, como base instrumental obligatoria de toda intervención policial, que debe estar dirigida a la protección y al respeto de la dignidad humana.

b)La justicia, entendida como el recto proceder profesional basado en el estricto cumplimiento de la ley, desde los postulados de la imparcialidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

c)La responsabilidad, como actitud que conoce y está comprometida con la obligación de cumplir la ley en el desempeño de su ejercicio profesional.

d)La integridad, como valor que resalta la lealtad a los principios, normas y valores institucionales que pueden evitar el cometer o tolerar la comisión de cualquier ilegalidad o hecho corrupto, mostrando como característica profesional la rectitud, la transparencia y la honestidad del funcionario.

e)La solidaridad, como actitud profesional y humana reactiva ante el perjuicio y el dolor producido por la vulneración de la integridad física o mental, o de otra índole, que puedan sufrir las víctimas del delito.

f)La tolerancia, como actitud profesional que debe respeto y consideración hacia las distintas formas de pensamiento y actuación de otras personas, aceptando y contribuyendo a conciliar las diferencias legítimas de pensamiento entre las personas.

g)La vocación, como disposición personal y profesional al ejercicio de sus funciones de forma desinteresada y altruista, con entrega profesional y dedicación.

h)La actualización de conocimientos, como medida profesional imprescindible para la evolución de su actuación en su concreto entorno social, incorporando las habilidades sociales oportunas, el buen juicio, el conocimiento y el deseo de resolver los problemas.

Tales características o valores institucionales son los que informarán los principios de actuación de la Policía Comunitaria:

a)La transición del concepto de Policía reactiva hacia el de Policía proactiva. Los funcionarios deben poder visualizar y atender las necesidades del grupo social donde prestan su servicio.

b)El establecimiento y la participación en el desarrollo de mecanismos de asociación y cooperación con los actores sociales, tales como los grupos sociales que caracterizan nuestras actuales sociedades plurales, con los grupos profesionales que se ocupan de los principales problemas sociales, con las instituciones y entidades administrativas, y todo ello dirigido a la identificación de los problemas sociales, a la correcta intervención profesional y a su resolución pronta y eficaz.

c)La obligación de presentar gestión, ante la ciudadanía y la propia Administración, de todas las dependencias y cargos policiales.

d)La gestión administrativa que fomente la autonomía de la toma de decisiones, fomentando la responsabilidad y la ética profesional frente al aparato interno y ante la ciudadanía, y también la participación de los actores sociales.

e)El establecimiento de un firme compromiso para la defensa y protección de los grupos más vulnerables de la sociedad, como son las víctimas de la violencia de género y doméstica y las personas discapacitadas.

f)La formación policial orientada a los valores institucionales, y no meramente la especialización, sino una formación que permita a los funcionarios aplicar el enfoque comunitario a todo proceso o procedimiento policial. La Policía Comunitaria debe estar informada por la inteligencia emocional para poder responder a cualquier demanda ciudadana, aunque no esté directamente relacionada con la seguridad pública.

g)El estudio y análisis de los problemas, así como el uso de métodos programados *ad hoc* y protocolos ante tales problemas, bajo criterios científicos y con el asesoramiento de los profesionales adecuados, que en materia de seguridad ciudadana son los criminólogos, a través de su inserción en las escalas facultativas de los Cuerpos de Policía.

En conclusión, diremos que el nuevo modelo de Policía Comunitaria no consiste en una nueva forma de «hacer la Policía», sino en una nueva forma de «ser la Policía». Una evolución institucional que esté dirigida a elevar la calidad de vida de la comunidad, mediante la aplicación de postulados sociales y criterios científico-criminológicos que incrementen la eficacia y la eficiencia de los Cuerpos policiales, aplicando la estrategia de intervención en tres ejes fundamentales: el conocimiento de la comunidad, de sus necesidades e intereses; la transversalidad y la corresponsabilidad en el ejercicio profesional; y la interacción constante y continuada con la comunidad.

4.6
Las competencias sociales que informan la Policía Comunitaria

Quizá uno de los factores que más separan a un Cuerpo de Policía de la comunidad a la que sirve es el distanciamiento emocional propio del ejercicio policial coactivo. Bajo los postulados del absoluto respeto personal en sus relaciones, este modelo relacional puede ser visto como «frialdad emotiva profesional», lo que no fomenta las vías relacionales ni la confianza mutua.

En aquellas profesiones donde la relación interpersonal es frecuente y tiene incidencias en los derechos de las personas, la adquisición de las habilidades sociales adecuadas es fundamental para, unidas a las destrezas técnicas de la profesión, lograr un trabajo más eficaz, de mayor calidad y más satisfactorio, tanto para la comunidad como para el profesional.

Definir lo que es una habilidad o competencia social no es tarea sencilla, dado que dentro del concepto de habilidad se incluyen muchas y variadas conductas y, además, dependen del contexto social, que puede ser muy variable. Algunos autores la han definido como la capacidad para desempeñar un rol que cumpla fielmente con las expectativas que los otros tienen respecto a quien actúa como titular de un estatus en una relación determinada. Otros, han postulado que las habilidades sociales constituyen un conjunto de conductas dirigidas hacia un objeto, interrelacionadas, que pueden aprenderse y que están bajo el control del individuo. Quizás la mejor forma de comprender en qué consisten las habilidades sociales sea aquella que integre estas definiciones y muchas otras que no se citan en el presente estudio, pero que van configurando su naturaleza y características. No obstante, podríamos resumir las habilidades sociales a través de los siguientes elementos:

-Son conductas aprendidas, socialmente aceptadas y que posibilitan la interacción con los demás.

-Son conductas instrumentales necesarias para alcanzar una meta.

-Aúnan aspectos observables, tangibles, y aspectos cognitivos y afectivos no directamente observables, intangibles.

-Su interpretación, evaluación y entrenamiento debe adecuarse al contexto social.

Las habilidades sociales se suelen adquirir a través de mecanismos básicos de aprendizaje y entrenamiento, tales como el reforzamiento positivo de las habilidades, el modelado o aprendizaje por observación, la retroalimentación entre los actores y el desarrollo de expectativas cognitivo-conductuales para las situaciones interpersonales. Esto supone la aceptación de que las habilidades sociales son aprendidas, y como cualquier cosa aprendida, son susceptibles de ser modificadas. El entrenamiento en habilidades sociales per-

sigue mejorar el funcionamiento interpersonal, lo que pasa por la aplicación de programas estructurados que enseñen estrategias al grupo de actores (policías) que les permitan mejor manejarse en determinados tipos de situaciones.

Este entrenamiento se lleva a cabo mediante la práctica supervisada de los procedimientos habituales: uso de modelos referenciales, instrucciones verbales, ensayo conductual, reforzamiento y *feedback*. La mayor dificultad que presenta este entrenamiento reside en conseguir que los aprendizajes concretos se expandan a otras situaciones distintas, para lo cual parece indispensable el entrenamiento de la inteligencia emocional. Otras formas de conseguir esta generalización pasan por la planificación de las habilidades a entrenar, la compensación de los déficits y de las competencias de las personas entrenadas, la evaluación de los ámbitos sociales de intervención y la anticipación en la preparación de las conductas que con más probabilidad pueden presentarse. También se aconseja incorporar a estos entrenamientos técnicas de resistencia a la carga emocional y supuestos con incremento de la dificultad de las situaciones.

Las habilidades sociales están informadas por la clase de respuestas o dimensiones conductuales. Desde los postulados basados en la práctica clínica, las dimensiones conductuales más aceptadas[43] son: escuchar; saludar, presentarse y despedirse; iniciar, mantener y finalizar una conversación; hacer y rechazar peticiones; disculparse o admitir la ignorancia; defender los derechos; negociar; expresar y defender las opiniones, incluido el desacuerdo; afrontar las críticas; hacer y recibir cumplidos; expresar amor, agrado y afecto; expresar justificadamente molestia, desagrado o enfado; pedir el cambio de conducta del otro; cooperar y compartir; expresar y recibir emociones; dirigir a otros; solucionar conflictos; dar y recibir retroalimentación; realizar una entrevista; solicitar un trabajo; y hablar en público.

Pero todas estas dimensiones conductuales, por sí solas, no son suficientes para definir las habilidades sociales, que no constituyen una simple suma de componentes verbales y no verbales incardinados en un proceso cognitivo, sino que suponen la interacción y combinación de estas características individuales en contextos ambientales cambiantes y en distintos grupos.

El grupo constituye la forma más habitual de convivencia humana. El hombre, como ser social, necesita de otros individuos para desarrollarse y sobrevivir. Además, le proporciona el conjunto de estímulos y refuerzos que necesita para su desarrollo, al tiempo que le impone la aceptación de una serie de normas comunes. El conocimiento del funcionamiento de los distintos grupos se convierte en una herramienta necesaria de integración en la comunidad.

43. Pérez-Santamarina, 1999; Portillo, 2001.

El último elemento a considerar es el conflicto. El conflicto forma parte de la vida relacional de las personas y de los grupos. No es sinónimo de violencia o irracionalidad, sino simplemente expresión de la diversidad de una sociedad en constante evolución y desarrollo.

Definir el conflicto tampoco es tarea fácil y se han venido dando muchas definiciones que lo cualifican desde un punto de vista integrador. Una opción reducida de definición de conflicto lo establecería en un proceso interactivo que incluye dispares percepciones, emociones, conductas y resultados para las partes que intervienen. Pero lo importante a nuestros fines, referidos a la Policía Comunitaria, no es tanto la definición de qué es el conflicto, cuanto la necesidad de desarrollar las competencias que nos permitan su resolución, competencias que están basadas, principalmente, en el entrenamiento de las habilidades sociales (especialmente la asertividad) y de las técnicas de negociación. Es aquí donde hace su aparición la figura de la mediación policial, si bien tenemos que matizar que en la actualidad la Policía no media, sino que intermedia, por cuanto que el concepto de mediador incluye una asepsia que el uniforme policial desvirtúa al introducir un elemento de poder administrativo, con connotaciones coactivas, entre las partes en conflicto.

Estas son, en esencia, unas notas que adjetivan el nuevo concepto de Policía Comunitaria. Desde los distintos ámbitos del conocimiento deberán desarrollarse las teorías, métodos y procedimientos directores de la nueva creación, de la evolución social e institucional que permita el constante reajuste de esta institución municipal en la comunidad en la que se integra.