

## **Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización\***

Javier Barcelona Llop  
*Profesor titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Cantabria*

1. Introducción.
2. Las funciones.
  - 2.1. Las funciones que la ley atribuye a los cuerpos locales de policía son propiamente policiales.
  - 2.2. Pero el legislador estatal los contempla de modo distinto a como contempla a los demás.
  - 2.3. Norma y realidad.
  - 2.4. Alusión particular a la medida en que los cuerpos locales de policía pueden ejercer funciones de policía judicial.
3. La organización.
4. Propuestas.

---

\*Versión escrita de la intervención del autor en las Jornadas sobre Policía Local, Seguridad Pública y Poder Judicial organizadas con motivo del 150 aniversario de la creación del Cuerpo de la Policía Local de la ciudad de Murcia y celebradas allí en noviembre de 2004. Se desarrollan ahora argumentos que

en la exposición oral apenas pudieron esbozarse y se clarifican ciertos puntos de vista que quizá quedaron un poco en el aire en aquella ocasión. La redacción se cierra en los primeros días de marzo de 2005.

## 1. Introducción

No escasean las opiniones que postulan la conveniencia o necesidad de modificar el marco normativo de las policías locales españolas. En los campos académico, político y profesional pueden encontrarse ejemplos diversos de las mismas, que no parece necesario traer ahora aquí. Particularmente, no tengo ningún reparo en sumarme públicamente al grupo de los descontentos con el tratamiento normativo que las policías locales reciben en la España de comienzos del siglo XXI, pues creo que le pasa lo mismo que a algunas fincas rústicas; esto es, que es manifiestamente mejorable.

Estas páginas reparan en dos aspectos concretos del vigente ordenamiento regulador de las policías locales: sus funciones y su organización; o, mejor dicho, sus funciones y su caracterización legal como cuerpos funcionariales vinculados a la estructura municipal. No son, desde luego, los únicos que podrían comentarse, pero si me refiero a ellos es porque los tengo por muy necesitados de una reforma urgente y en profundidad.

Por lo demás, es notorio que el grado de contribución eficaz de las entidades locales al mantenimiento de la seguridad no se mide sólo por el rasero de las funciones asignadas a los cuerpos que de ellas dependen o por el de su base territorial. Nada hay sencillo en materia de seguridad ciudadana, y menos hoy cuando está en trance de superación, si es que no está superada ya, la perspectiva *únicamente policial* de los problemas del sector, motivo por el cual las decisiones públicas que atañen a la seguridad no versan sólo sobre las funciones y la organización de la policía y ni siquiera sobre la policía misma. Pero aun así, estos aspectos, digamos clásicos o convencionales, siguen conservando su importancia; y puesto que el presente escrito se refiere a los mencionados, compréndase que obedezca a un enfoque tan clásico y convencional como el objeto en el que se detiene.<sup>1</sup>

1. Una visión integral, aunque sintética, de la problemática de la seguridad ciudadana en el ámbito local puede encontrarse en las resoluciones que sobre la materia fueron adoptadas en la VIII Asamblea General de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada en Madrid en noviembre de 2003. El texto en [www.femp.es](http://www.femp.es), página 171 y siguientes del documento allí disponible.

2. Como la de A. Bossard, autor que, aun reconociendo la variedad de las funciones policiales según los países y los diferentes servicios de policía (habla incluso de la *impresión de encontrarnos ante un verdadero traje de arlequín*), ofrece un elenco de las que pueden considerarse típicas a la vista de la experiencia comparada: la prevención e investigación de los hechos delictivos; el mantenimiento del orden en las calles; acciones puramente

## 2. Las funciones

### 2.1. Las funciones que la ley atribuye a los cuerpos locales de policía son propiamente policiales

Cualquier aproximación que se haga a la determinación legal de las funciones de las policías locales exige clarificar previamente cuáles se consideran propias de un cuerpo de policía. Para ello nada mejor que la síntesis que, a partir de la observación y estudio de lo dispuesto en diversos ordenamientos jurídicos homologables, ha hecho el Comité de Ministros del Consejo de Europa en la Recomendación (2001) 10, de 19 de septiembre de 2001, por la que se aprueba el *Código Europeo de Ética de la Policía*, importante texto que se presenta con la aspiración de orientar las legislaciones, las prácticas y los códigos de comportamiento policial de los estados miembros del Consejo.

Al señalar los principales fines de la policía en una sociedad democrática regida por el principio de preeminencia del Derecho, la recomendación enumera los siguientes: a) asegurar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y el mantenimiento del orden en la sociedad; b) proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo; c) prevenir, combatir e investigar la criminalidad, y d) prestar asistencia y servicios a la población.

A decir verdad, el Comité de Ministros del Consejo de Europa no se aparta mucho de algunas solventes caracterizaciones doctrinales de las misiones policiales elaboradas también a la vista de la normativa existente en una diversidad de estados.<sup>2</sup> Al igual que éstas, ofrece una panorámica de las tareas policiales que va más allá de las relacionadas con la criminalidad, las infracciones del ordenamiento jurídico o el orden en las calles y que no jerarquiza entre todas las que tiene por tales.

¿En qué medida las funciones legalmente asignadas a las policías locales españolas responden a esos esquemas? Particularmente, considero que todas ellas lo hacen y que todas ellas son, en consecuencia, funciones de policía en sentido propio. Ya tomemos el artículo 53 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (en adelante, LOFCS), el artículo

administrativas que van desde la vigilancia y dirección del tráfico al control de la aplicación de leyes y reglamentos de aquel carácter (normas urbanísticas, ambientales, etc.); recogida de información relevante. O la de J. M.<sup>º</sup> Rico y L. Salas, quienes tras una larga enumeración de las funciones policiales según las clasificaciones propuestas por los autores, las agrupan en dos grandes bloques: institucionales y de asistencia. En el primero incluyen la prevención y represión del delito y el mantenimiento del orden; en el segundo se alojaría un variopinto conjunto de funciones de carácter educativo, social, de protección y de servicio a la ciudadanía, todas ellas caracterizadas por su desvinculación de las infracciones y del mantenimiento del orden público.

28.3 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, o el artículo 27 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco, la conclusión avanzada parece inequívoca.<sup>3</sup> Conclusión que, por lo demás, mantiene el preámbulo de la LOFCS. Leemos allí que “dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las corporaciones locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando”; y también que “sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las policías locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía”.

Y ello es así incluso en relación con las funciones de señalización, ordenación y dirección del tráfico, que si individualizo ahora es porque el artículo 53.3 de la LOFCS permite que en los *municipios de gran población* las asuman cuerpos de funcionarios creados *ad hoc*, no integrados en las fuerzas de Policía Local, regidos por las normas comunes de la función pública y cuyos miembros tienen la consideración de agentes de la autoridad.<sup>4</sup> Que la ley facilite que en los municipios de gran población dichas tareas no sean ejercidas por policías locales no dice nada en contra de su condición

de verdaderamente policiales. Es probable que el artículo 53.3 de la LOFCS pretenda descargar a las policías locales que existen en tales municipios del cometido que se comenta con el objetivo de permitir que se apliquen a otros, pero es muy dudoso que obedezca a una concepción teórica de las funciones policiales que excluya de las mismas las relacionadas con el tráfico.

Y, en todo caso, es una golondrina que no hace verano pues la orientación general del ordenamiento jurídico es otra. Piénsese, sin ir más lejos, en que en los municipios que no se acojan a la posibilidad abierta por el artículo 53.3 de la LOFCS, en todos los que no pueden hacerlo y en todos los tramos interurbanos la ordenación, señalización y dirección del tráfico corresponde a los cuerpos de policía;<sup>5</sup> o, por qué no recordarlo, en que entre las razones aducidas en su día para justificar la transferencia a Cataluña de las competencias ejecutivas en materia de tráfico interurbano figuraba la de contar la comunidad autónoma con un cuerpo de policía propio.<sup>6</sup>

## 2.2. Pero el legislador estatal los contempla de modo distinto a como contempla a los demás

De lo comentado hasta ahora se infiere que las normas atribuyen a las policías locales un elenco de funciones de naturaleza eminentemente policial, sin excepción. Sin embargo, el legislador estatal ha introducido una descolante precisión que no debe caer en saco roto. Es

3. Además de la LOFCS, es oportuna la referencia a esas dos importantes leyes autonómicas pues confirman la orientación básica de la primera. Hubiera querido completar la cita con el Decreto foral legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley foral de cuerpos de policía de Navarra, pero no especifica las funciones de las policías locales.

4. El apartado 3 del artículo 53 de la LOFCS ha sido creado por la disposición adicional decimoquinta de la Ley orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial. Dice exactamente lo que sigue:

“En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la corporación, cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1 [esto es, ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación]. Dichos funcionarios no se integrarán en las fuerzas y cuerpos de seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos cuerpos de policía local.

“Los funcionarios integrantes de los cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.”

5. El artículo 53.3 de la LOFCS se refiere sólo a los *municipios de gran población*, concepto aplicable, y no siempre automáticamente, a los municipios que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en el artículo 121 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Un cálculo aproximado permite establecer que, apurando al máximo las posibilidades legalmente previstas, unos ochenta municipios podrían ser considerados como de *gran población*, mientras que existen cuerpos de policía local en unos 1.800. Suponiendo que en todos los primeros se hiciera efectivo el mecanismo previsto en el artículo 53.3 de la LOFCS, ¿cómo razonar que en ellos la ejecución de la normativa sobre tráfico

co y circulación no es una función policial y en los demás sí? ¿Y cómo dar cuenta de que en ellos esa función no es de policía mientras que lo es en los tramos interurbanos al cuidado de la Guardia Civil, la Ertzaintza, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra?

6. En efecto, la Comunidad Autónoma de Cataluña fue beneficiaria en 1997 de dicha transferencia al socaire de que el cometido está estrechamente vinculado a la seguridad ciudadana, la protección de las personas y a la existencia de un cuerpo policial autonómico. Dice así la Exposición de motivos de la Ley orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, que materializa la operación:

“La susceptibilidad de la transferencia de las facultades de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico se explica con facilidad en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña. En efecto, en la organización administrativa estatal la ordenación del tráfico y la protección del orden público y de la seguridad ciudadana han estado tradicionalmente reunidas en el mismo departamento ministerial y encomendadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

“Pues bien, hay que recordar, en este sentido, que el propio artículo 13 del Estatuto autoriza a la Generalidad de Cataluña a crear una policía autónoma, a la que corresponden, entre otras funciones, la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público.

“En desarrollo de dicha previsión estatutaria, y en el marco de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el Parlamento de Cataluña creó y reguló la Policía de la Generalidad - Mossos d'Esquadra.

“De lo expuesto se deduce que la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta, por atribución estatutaria, con una competencia en materia de seguridad ciudadana, que la tradición administrativa vincula a la de tráfico, y dispone además de una policía autonómica que constituye la infraestructura indispensable para el ejercicio de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos que son el objeto de la presente ley orgánica de transferencia.”

verdad que no desmiente el aserto principal (todas las funciones de las policías locales son funciones de policía en sentido propio), pero matiza de forma significativa las conclusiones que del mismo parece que deben extraerse.

Dicha precisión se aloja en el artículo 52.2 de la LOFCS, que transcribo:

“Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales [de los funcionarios de policía local] y en atención a la especificidad de las funciones de dichos cuerpos, les será de aplicación la ley que se dicte en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.”

El precepto remite el régimen de ejercicio de los derechos sindicales de los policías locales a una ley que cuando la LOFCS se aprueba aún no existía, pero que estaba prevista en la Ley orgánica de libertad sindical de 1985 como la reguladora de los órganos de representación de los funcionarios de las administraciones públicas, que había de dictarse en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 103.3 de la Constitución.

Esta remisión normativa es de gran alcance. Supone que en un aspecto tan destacado del régimen estatutario de los funcionarios de policía local como es el ejercicio de los derechos sindicales, el legislador de la policía de seguridad renuncia a hacer uso efectivo de la habilitación que le confiere el artículo 104.2 de la Constitución (“una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad”) y prefiere que sea aplicable una ley llamada a desarrollar un precepto constitucional, el artículo 103.3, que tiene puesto el punto de mira en los funcionarios *de régimen común o general*.

Dicha ley resultó ser poco más de un año después la 9/1987, de 12 de junio, que parte de la aplicación de la legislación general de libertad sindical a los funcionarios incluidos dentro de su ámbito regulador. Por lo tanto, los funcionarios concernidos por la Ley 9/1987 ejercen sus derechos sindicales conforme a la Ley orgánica de libertad sindical; entre ellos los policías locales que en este punto han sido equiparados a los funcio-

rios civiles de régimen común. Y es así aunque pertenezcan a institutos armados de carácter civil, aunque el artículo 28.1 de la Constitución, combinado con el 104.2, permita que el legislador orgánico introduzca especialidades en el régimen de sus derechos sindicales y aunque el mismo legislador haya introducido las especialidades que ha tenido por conveniente en relación con el régimen de los mismos derechos de otros funcionarios de policía que también pertenecen a institutos armados de carácter civil.

En pura teoría, lo que se comenta podría explicarse con un argumento tan incontestable en abstracto como el siguiente: en el ámbito de la función pública, las singularidades estatutarias se explican en la naturaleza de las tareas a desempeñar, no son gratuitas ni fruto del mero voluntarismo legislativo, sino que obedecen a un criterio conceptual de orden superior cual es el de su necesidad para asegurar el correcto y mejor desempeño de la función. Podría y puede explicarse, pues el propio legislador se ha acogido a dicho criterio al precisar que su decisión en orden al régimen de los derechos sindicales de los policías locales se explica en la *especificidad de las funciones* de éstos. Negro sobre blanco: las funciones de la policía local no aconsejan introducir modulaciones en el régimen de los derechos sindicales de sus miembros; consecuentemente, no son de la misma entidad que las de los demás cuerpos de policía en relación con cuyos funcionarios el legislador sí ha estimado conveniente contemplar determinadas peculiaridades.<sup>7</sup>

Llegados hasta aquí, la pregunta fluye suavemente: ¿dónde estriba esa especificidad funcional que el legislador da por hecha y de la que extrae una consecuencia tan digna de mención como la señalada?

La respuesta está en el propio artículo 53.1 de la LOFCS, que si asigna a las policías locales un conjunto de funciones que son sin duda alguna de policía, confiere el protagonismo a otros cuerpos en relación con el desempeño de algunas que no son precisamente poco significativas.<sup>8</sup> Basta leer la norma para comprobar que exige que la instrucción de atestados por accidentes y las diligencias de prevención y las actuaciones tenden-

7. Recordemos que la Exposición de motivos de la LOFCS dice a propósito del Cuerpo Nacional de Policía que “en el aspecto estatutario, se consagra la naturaleza civil del nuevo cuerpo, si bien, dadas las especiales características que inciden en la función policial y la repercusión que sobre los derechos y libertades tienen sus actuaciones, se establecen determinadas peculiaridades, en materia de asociación sindical [...]. En cuanto al derecho de sindicación, se reconoce plenamente su ejercicio, si bien se introducen determinadas limitaciones [...] que se justifican en el carácter de instituto armado que la ley atribuye al cuerpo”. Esta justificación es deficiente, pues también las policías locales son institutos armados y, sin embargo, el tema de los derechos sindicales de sus miembros se regula de otra manera, como estamos viendo; y se regula así por razones de orden funcional, no de otra clase.

Por otra parte, no desconozco que hay cuerpos civiles de policía cuyos miembros disfrutaban de un régimen de derechos sindicales muy próximo al de

los funcionarios civiles no policiales y, desde luego, diferente al previsto en la LOFCS para los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía. Es el caso, destacadamente, de la Policía Vasca según lo dispuesto en su ley reguladora, ya citada. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, tal circunstancia suscita ciertas dudas de constitucionalidad cuyo pormenor omito ahora por no ser necesario a los efectos del presente trabajo, aunque ya lo he detallado por escrito con anterioridad en otro lugar.

8. Lo mismo en los concordantes autonómicos. El artículo 27 de la Ley de policía del País Vasco es muy parecido al artículo 53.1 de la ley estatal. En el fondo, también lo es el artículo 27 de la Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña aunque parece tender a conferir a las policías locales un protagonismo ligeramente superior en ciertos cometidos. En todo caso, tal circunstancia, que ahora no se puede analizar con detalle, no modifica la idea general.

tes a la evitación de la comisión de hechos delictivos *deben ser comunicadas a las fuerzas competentes*, que dichas diligencias y actuaciones se realicen *dentro del marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad* y que la *colaboración* de las policías locales en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas procede *si son requeridas* para tal menester por las autoridades estatales o autonómicas.<sup>9</sup> A ello debe añadirse que sus cometidos en materia policía judicial se contemplan a título de mera *colaboración*.

Es en esas importantes precisiones que el legislador, y no el intérprete, introduce en la determinación de algunas tareas policiales prototípicas donde han de localizarse las razones que mueven a aquél a afirmar que la *especificidad de las funciones de la policía local* no aconseja pronunciamiento alguno acerca del régimen de los derechos sindicales de sus miembros; y son esas precisiones las que ponen de manifiesto el sentido de la opción que la ley estatal ha tomado: implican el realce de otros cuerpos sobre los de policía local en el ejercicio de las funciones referidas. Esto no significa que los locales no sean verdaderos cuerpos de policía, pero sí que el ejercicio de algunas funciones típicas de policía no les corresponde en plenitud o autónomamente; lo confiesa el preámbulo de la LOFCS, aunque la cursiva es mía: a las policías locales se atribuyen “las funciones naturales y constitutivas de toda policía”, pero tienen “funciones de *colaboración* con las fuerzas y cuerpos de seguridad en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana”. Funciones de *colaboración*, no de otra clase. Ahí están las palabras de la ley para quien quiera leerlas y entenderlas.

### 2.3. Norma y realidad

Hasta aquí el diseño legal. Diseño que no siempre es respetado pues hay cuerpos locales de policía que desempeñan ordinariamente cometidos que exceden de los previstos en la norma. Destaco que hablo del ejercicio habitual de funciones policiales más allá de lo dispuesto en la ley, no de intervenciones más o menos ocasionales y amparadas en la obligación legal que sujeta a todo policía de intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se halle o no de servicio en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana (artículo 5.4 de la LOFCS); hablo, en suma, del divorcio consumado entre el diseño legal de las funciones de las policías locales y lo que determinados cuerpos de policía local hacen a diario.

Y no afirmo lo anterior sólo por lo que conozco, sino también por lo que conocen y dicen personas más autorizadas que yo. La constatación del fenómeno aparece en el documento que plasma el resultado de los trabajos de la subcomisión creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados con el encargo de elaborar un informe que sirviera de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial. Dicho informe ha sido publicado en el BOCG, serie D, núm. 526, de 29 de diciembre de 1999, en cuya página 27 se lee lo que sigue:

“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 éste 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.”

Esas palabras no requieren ningún esfuerzo interpretativo. Son claras y responden a un hecho que puede constatar cualquiera que se aproxime a lo que algunas policías locales son en realidad. Hasta la prensa se ha hecho eco del tema y lo ha divulgado.<sup>10</sup>

Las razones del fenómeno son diversas y no se puede generalizar. El mundo de las policías locales españolas es muy heterogéneo, pues en él habitan unos 1.800 cuerpos de dimensiones, medios y formación muy dispares. Los hay compuestos por un número muy reducido de funcionarios (dos, tres, cuatro, uno incluso) y otros que cuentan con centenares y hasta miles de ellos. Entre un extremo y el otro las variedades son todas las imaginables. El problema no es el número, sino lo que representa, básicamente en el plano de los medios disponibles y en el de las posibilidades reales de formación y especialización. Dada la irreductible diversidad del panorama, es completamente irreal pretender que

9. También la cooperación en la resolución de los conflictos privados exige que los policías locales *sean requeridos para ello*, pero este requerimiento proviene de los sujetos privados en conflicto o de los próximos a ellos, mientras que el requerimiento que se refiere en el texto ha de proceder de

las autoridades responsables de los cuerpos originariamente competentes.

10. Véase, por ejemplo, el artículo firmado por L. GÓMEZ: “Mucho más que multas”, publicado en *El País*, 20 de octubre de 2002, página 26.

todas las policías locales hagan exactamente lo mismo, y en la pretensión de homogeneizar funcionalmente a todos los cuerpos locales de policía se encuentra, a mi juicio, una de las mayores debilidades de la LOFCS. Quiérase o no, hay cuerpos que no pueden, aunque hagan todo lo que esté en su mano por hacerlo, cumplir con todas las funciones que tienen legalmente atribuidas, mientras que otros pugnan por escaparse del corsé funcional tejido por la ley pues están en condiciones óptimas para hacerlo, incluso en mejores condiciones que los cuerpos estatales y autonómicos por medios, formación, número de miembros y experiencia.

Añádanse, para completar el cuadro, otros factores que también se deben considerar. Así, no siempre las fuerzas estatales o autonómicas pueden atender las demandas ciudadanas de seguridad con prontitud suficiente, lo que provoca que sean las locales quienes asumen una responsabilidad que quizá no les corresponde, muchas veces a instancia de los propios ciudadanos que ni saben ni tienen por qué saber de lindes funcionales entre los cuerpos de policía; además, en determinados lugares, la trayectoria histórica de los cuerpos locales de policía les ha procurado altos niveles de profesionalización y eficacia en materia de seguridad ciudadana, lo que les lleva a reclamar una participación más activa y autónoma en la materia. Incluso hay jurisprudencia que, indirecta y seguramente de forma involuntaria, alienta el fenómeno, como veremos en el apartado siguiente. Y, en fin, no cabe pasar por alto la dimensión política del asunto: se pueden obtener sustanciosos réditos electorales presentando a las policías locales como las auténticas garantes de la ley, el orden, la seguridad y la convivencia ciudadana en el término municipal.

Sea por lo que fuere, el desajuste entre los hechos y el Derecho existe, lo que es síntoma de que algo no funciona bien. Es notorio que un jurista no encuentra ahí piedra de escándalo, pero sí un indicador de la necesidad de enfrentar la situación; permitir que se prolongue indefinidamente una vez que ha sido claramente detectada no es precisamente la mejor de las ideas. Por muchas razones que quieran buscarse al fenómeno y por muy comprensibles que algunas puedan ser, ninguna autoriza a dejar las cosas como están. Está en juego algo tan importante como el principio de preeminencia del Derecho objetivo, básico e irrenunciable en una sociedad democrática. Pues al Derecho objetivo pertenece la legislación que distribuye, con más o menos acierto pero con la fuerza que le confiere su condición de producto parlamentario, las funciones entre los diversos cuerpos de policía.

11. Dicho precepto no *describe* cómo actúa la Administración, sino que *prescribe* cómo tiene que actuar. Incorpora, pues, un mandato que tiene un destinatario bien determinado.

12. Es cierto que el principio de eficacia figura también en el artículo 103.1

A propósito de lo último, quisiera señalar dos cosas.

Primera. Mi profesión y la formación que me ha llevado a ella me hacen frecuentemente crítico con el ordenamiento jurídico, pero me llevan también a defender la vigencia y aplicabilidad del existente en el Estado democrático de Derecho en tanto en cuanto los órganos constitucionalmente competentes no lo modifiquen. Y, en particular, a sostener sin cansancio que la primera obligada a acatar las leyes es la Administración pública, de la que no en vano el artículo 103.1 de la Constitución dice que actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.<sup>11</sup> Administración pública que, por lo demás, carece de poder alguno de disposición sobre los productos normativos que elaboran y aprueban los parlamentos y que, sea cual sea su percepción de las leyes, no puede esgrimir el argumento de la *eficacia* para sortear los mandatos legales sin grave quiebra de los principios estructurales del Estado democrático de derecho.<sup>12</sup> Y esto sirve desde luego para la policía, local o no, cuyas obligaciones con respecto al ordenamiento jurídico no se limitan a no infringir el Código penal, sino que implican un respeto escrupuloso del Derecho objetivo en su conjunto.

Segunda. Me parece inaceptable que esa inadecuación entre los hechos y el Derecho se presente como un mérito del que alguien pueda enorgullecerse. Si los responsables políticos y profesionales de las policías locales y los policías locales mismos encuentran un motivo de satisfacción en comportarse al margen de la ley que establece sus funciones, es que el problema es infinitamente superior y conecta con una alarmante falta de cultura democrática. Una cosa es reconocer que a veces las policías locales llegan más lejos de lo que la ley les permite porque no queda otro remedio y otra muy distinta hacer vanagloria de lo que, mírese como se mire, es una anomalía. Es verdad que, como se explica en el apartado siguiente, los tribunales tienden a convalidar ciertas actuaciones de las policías locales que quizá extralimitan el marco funcional que el legislador ha diseñado para ellas, pero eso no otorga carta blanca para que las propias policías locales y sus responsables políticos se sientan habilitados para ejercer las funciones que tengan por conveniente.

#### 2.4. Alusión particular a la medida en que los cuerpos locales de policía pueden ejercer funciones de policía judicial

Hace tiempo que está en el candelero el debate acerca del punto hasta el que las policías locales pueden desempeñar funciones de policía judicial. La LOFCS se

como uno de los que deben guiar la acción administrativa, pero hace ya bastantes años que sabemos que la búsqueda de la eficacia no puede hacerse con sacrificio de la efectividad del Derecho.

refiere a la cuestión de modo inequívoco: según el artículo 53.1.e) les corresponde participar en las funciones de policía judicial en la forma establecida en el artículo 29.2, precepto que atribuye a las policías locales y autonómicas un carácter colaborador de las unidades orgánicas de policía judicial compuestas por miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. A día de hoy, sabemos que el ordenamiento jurídico admite la existencia de unidades orgánicas formadas por funcionarios de las policías de las comunidades autónomas creadas con anterioridad a la LOFCS, pero también que en el terreno de la llamada *policía judicial específica* los cuerpos locales no tienen otro carácter que el de meros colaboradores de los que ejercen las funciones propias de la misma.<sup>13</sup> Quizá se puede dialogar acerca del alcance que ha de darse a la noción de *colaboración* en esta materia, pero no acerca de la composición de las unidades orgánicas de policía judicial y de la completa inviabilidad jurídica de que estén formadas por funcionarios locales.

Como dichas unidades no acaparan la totalidad de la función de policía judicial, el tema de la participación de las policías locales en la misma no se extingue constataando sólo que son colaboradoras de aquéllas. Y así, la doctrina explica que de la LOFCS se deduce que tienen atribuidas ciertas tareas de policía judicial (instruir accidentes por circulación en el casco urbano, practicar las primeras diligencias de prevención y aseguramiento una vez que tengan noticia de la perpetración del hecho delictivo y la ocupación y custodia de los objetos provenientes del delito o relacionados con su ejecución), aunque como deben comunicar su práctica a las fuerzas de seguridad competentes, no las realizan con plena autonomía.

De igual modo, hemos de tener en cuenta que el artículo 547 de la LOPJ señala que:

“La función de la policía judicial comprende el auxilio

a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando sean requeridos para prestarla, a todos los miembros de las fuerzas de seguridad, tanto si dependen del Gobierno central, como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro de sus respectivas competencias.”

Este importante precepto reconoce una función de *policía judicial genérica* que compete a *todos los cuerpos de seguridad* pero, y esto es decisivo, *en tanto en cuanto sean requeridos para prestarla* por jueces, tribunales o fiscales, no en otras circunstancias. Aplicado el criterio a las policías locales, quiere decir que si tal requerimiento no existe no pueden ejercer otras funciones de policía judicial que las que derivan de la LOFCS, ya mencionadas. En consecuencia, sus posibilidades de comportarse como policía judicial genérica sin ser llamadas para ello por quienes pueden hacerlo son más bien modestas.<sup>14</sup>

Tampoco emito ahora una opinión estrictamente personal. Si el incremento de los cometidos de los cuerpos locales en materia de policía judicial es una idea presente tanto las declaraciones políticas<sup>15</sup> como en las reclamaciones profesionales,<sup>16</sup> será porque se considera que el marco normativo vigente no es muy generoso con ellos en este punto. Y añádase que a la misma o parecida conclusión ha llegado la División de Estudios de Legislación Comparada del Servicio de Estudios Jurídicos del Senado de la República Francesa en un informe sobre las policías locales en Alemania, Inglaterra, Gales, Bélgica, España, Italia, Países Bajos, Portugal y Québec, fechado en mayo de 1998; la consulta del ordenamiento jurídico español, leemos allí, “*met en évidence la grande autonomie de la police municipale en matière de police administrative et son rôle secondaire en matière de police judiciaire*.”<sup>17</sup>

Dado que hablo únicamente del diseño legal, no hay

13. Dado que la LOFCS no se aplica, en lo que a las funciones concierne, a las policías autonómicas que existían antes de su entrada en vigor, siempre ha podido defenderse la viabilidad jurídica de unidades de policía judicial constituidas en el seno de, al menos, las policías del País Vasco y de Cataluña. Así lo han reconocido al final las autoridades estatales en la modificación del Real decreto 769/1987, de 19 de junio, regulador de la policía judicial, hecha por el Real decreto 64/2002, de 18 de enero. El preámbulo de esta norma indica que “las comunidades autónomas con competencia estatutaria para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, han creado unidades de policía judicial en sus propias fuerzas policiales, cuya participación en las investigaciones judiciales se ha ido generalizando”. Admite, por lo tanto que existen unidades de policía judicial formadas por policías autonómicos lo que, como digo, siempre ha podido defenderse jurídicamente, como yo mismo he hecho en otro lugar años antes del Real decreto 64/2002. En cambio, lo que a día de hoy sigue siendo inequívoco es que, con la legislación en la mano, no pueden existir unidades de policía judicial compuestas por funcionarios locales pues éstos sólo son colaboradores de las mismas.

14. En otro orden de consideraciones, y baste el recordatorio, debe tenerse también en cuenta disposición final quinta de la LRBRL, que requeriría un análisis específico que ni es del presente momento ni añadiría nada sustan-

cial al núcleo del razonamiento. Dice esa norma que “A partir de la entrada en vigor de esta ley, los municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la policía municipal en funciones de policía judicial”.

15. Según una nota de prensa del Ministerio del Interior, el 23 de septiembre de 2004 el responsable del ramo ha señalado en León que la policía local puede y debe constituirse como una óptima policía de proximidad e ir realizando funciones de policía judicial en relación con la delincuencia menor, que es la que más perturba la vida cotidiana de los ciudadanos.

16. Según el segundo de los *Principios profesionales de la policía de hoy*, elaborados como conclusiones del I Encuentro Nacional de Jefes, Mandos y Técnicos de la Policía Local, celebrado en Arona (Canarias) los días 28 y 29 de octubre de 2002, “es necesario establecer los mecanismos y normativas necesarias para el pleno reconocimiento de la condición de la policía local como policía judicial a todos los efectos en el ámbito local en que sea competente”.

17. El estudio de legislación comparada en el que se encuentra dicha afirmación, que no creo necesario traducir, está disponible en [www.senat.fr/lc/lc38/lc38.html](http://www.senat.fr/lc/lc38/lc38.html).

detrás de mis palabras ningún juicio de valor acerca de la aptitud de las policías locales para conducirse como una verdadera y completa policía judicial. A veces se sugiere que los cuerpos locales de policía no están capacitados profesionalmente para actuar como policía judicial plena. No estoy de acuerdo con tal opinión si se formula con carácter general. Pienso, y no creo ofender a nadie si lo digo, que hay muchos cuerpos de policía local cuyos miembros no están en condiciones de ejercer con eficacia funciones de policía judicial adicionales a las que les hoy por hoy les corresponden legalmente, si es que pueden cumplir con éstas a plena satisfacción, mientras que hay otros que sí o que podrían estarlo con relativa facilidad. Pero el tema no es ese, sino el de la efectividad de un determinado marco legal sobre el que los ayuntamientos carecen de poder de disposición.

¿Se advierten signos de cambio? Aunque es difícil responder con seguridad, ciertos datos sugieren que sí, siquiera todavía no podamos hablar de realizaciones efectivas. Veámoslo.

A) La Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, ha añadido a la Ley reguladora de las bases del régimen local una disposición adicional nueva, la décima, cuyo tenor literal es el siguiente:

“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.”

Dejando al margen esa referencia a la *policía de proximidad*, que es uno de los conceptos “estrella” de la jerga política y profesional de los últimos quince años, nótese que la norma habla de potenciar la participación de los cuerpos locales en el ejercicio de las funciones de policía judicial. Ello revela la conciencia de que hay un déficit en la materia y de que es necesario superarlo, aunque de la disposición poco se puede deducir salvo que dicha potenciación no está al alcance de las autori-

dades locales pues debe ser el Gobierno quien la impulse. En relación con todo lo demás, la norma lo deja flotando en el aire. Ni fija un plazo ni aclara qué tipo de actuación gubernamental procede, si bien me parece notorio que una modificación del *statu quo* pasa por reformar la LOFCS y la LOPJ.<sup>18</sup>

B) El artículo 31.2 de la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral ante la violencia de género, contempla que las policías locales, en el marco de su colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cooperen en asegurar el cumplimiento de determinadas medidas judiciales definitivas o cautelares (órdenes de alejamiento, privación del derecho de residir en algunos lugares o de acudir a ellos). Ello no convierte a las policías locales en policía judicial, pero potencia sus posibilidades legales de cooperación con la Administración de Justicia.

C) Añádase, con todas las reservas que impone la precariedad de la referencia, que el *primer borrador del Libro blanco para la reforma del gobierno local en España*, elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas y presentado en enero de 2005, postula “que las policías municipales que cuenten con la capacitación adecuada puedan ejercer funciones de policía judicial”.<sup>19</sup>

Pero si por ahora los datos normativos dicen lo que dicen, a ellos no responde siempre la realidad. Los repertorios de jurisprudencia enseñan que los tribunales de justicia tienen que pronunciarse a veces sobre actuaciones de la policía local vinculadas al descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes que se han desarrollado de forma completamente autónoma y al margen de la impetración judicial o fiscal requerida por la Ley orgánica del Poder Judicial. Los jueces resuelven el problema apelando al artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal de 1882, que dan por vigente. Con apoyo en dicho precepto, que sólo ha sido modificado en una ocasión,<sup>20</sup> el Tribunal Supremo y las audiencias provinciales entienden que las policías locales pueden ejercer funciones de descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes ya que conforme a él constituyen policía judicial. Esto es, que están habilitadas para el ejercicio autónomo de auténticas funciones de investigación criminal y no sólo para el de las diligencias imprescindibles ante la comisión de un hecho delictivo de la que hayan tenido noticia o cuya comisión está en ciernes, siempre conforme al marco de colaboración

18. En el trámite parlamentario de la ley, el Grupo Socialista pretendió sin éxito que se precisara que el Gobierno disponía de un plazo de seis meses para hacer efectivo el mandato legal y que debía hacerlo a través de la presentación de un proyecto de ley (enmiendas núm. 252 y 192, la primera en el Congreso y la segunda en el Senado). En la Cámara Alta presentó una enmienda idéntica, la núm. 122, el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés.

19. El texto del borrador está disponible en [www.map.es](http://www.map.es); la referencia

en la página 66. Nótese que no precisa las funciones de policía judicial que podrían atribuirse a las policías locales y que circunscribe la posibilidad a los cuerpos *que cuenten con la capacitación adecuada*.

20. Concretamente, por la Ley 3/1967, de 8 de abril. En lo que nos interesa, modificó la formulación legal de algunos de los sujetos que constituyen la policía judicial y añadió al elenco el personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico encargado de la investigación técnica de los accidentes.



establecido en las Juntas de Seguridad y dando cuenta de su acción a los cuerpos estatales o autonómicos.<sup>21</sup>

El escollo con el que choca esa línea de razonamiento es que su presupuesto se presta a discusión: con todos mis respetos para las Salas de lo Penal, albergo serias dudas acerca de la vigencia del artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Es cierto que no ha sido derogado expresamente, pero hay argumentos para sostener que la LOPJ y la LOFCS lo han hecho tácitamente en la medida en que confieren a la materia una fisonomía jurídica tan distinta a la anterior que es complicado admitir que ambas coexisten y son aplicables simultáneamente y sin dificultad.<sup>22</sup> El artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal obedece a un modelo de policía judicial que nada tiene que ver con el que está en la base de las leyes orgánicas del Poder Judicial y de fuerzas y cuerpos de seguridad, motivo por el cual su vigencia me parece altamente difícil de justificar jurídicamente. A ello no se opone que el artículo 1 del Real decreto regulador de la policía judicial de 1987 lo tenga por vigente. Si subsiste, será porque la LOPJ y la LOFCS lo consienten; si no lo hacen, como creo que sucede, esa norma reglamentaria es incapaz de *resucitarlo* por impedirlo los más elementales principios rectores del sistema de fuentes del Derecho.

A la vista de mi opinión, se comprenderá que me pareciera muy interesante que la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2003 (RJ 6376) considerara que el artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal debe tenerse “por derogado, tácitamente, por la legislación promulgada tras la Constitución de 1978”. La sentencia, centrada en el Servicio de Vigilancia Aduanera, señala incluso que “las policías locales son órganos de colaboración de la policía judicial”, referencia innecesaria en el contexto del litigio que resuelve y a la que quizá por ello deba conferirse una relevancia especial. Confieso que al leerla pensé que había quebrado un criterio jurisprudencial que no me convenía y, sobre todo, que se había dado un paso decisivo hacia la implantación de un modelo moderno de policía judicial alejado del extraño falansterio que, a los ojos de un jurista del siglo XXI, es el artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal.

Sin embargo, el 14 de noviembre de 2003, el pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo adopta un acuerdo no jurisdiccional señalando que el artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal “no se encuentra derogado, si bien debe ser actualizado en su interpretación”.

A mayor abundamiento, la posterior sentencia de la misma Sala de 23 de enero de 2004 (RJ 2175) entiende que la LOFCS hace una *remisión tácita* a los artículos 282 y siguientes de la Ley de enjuiciamiento criminal, entiende vigente el artículo 283 y afirma que “hay que estimar que los responsables de una determinada policía local pueden organizar un servicio de persecución de delincuentes en cuanto a las infracciones penales cometidas en el territorio del correspondiente municipio *sin autorización judicial previa al respecto*. Si se conoce la venta de droga en un determinado lugar, como aquí ocurrió, cabe que la policía local ordene a un determinado grupo de sus agentes que actúe en persecución de los correspondientes delincuentes”.

Llegados hasta aquí, quisiera indicar que creo comprender las razones por las que los tribunales dan por vigente el artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal cuando sentencian en procesos que tienen en su base una intervención de la policía local dudosamente ajustada al marco funcional legalmente diseñado. Dado que las pruebas obtenidas por la policía no pierden relevancia procesal aunque hayan sido obtenidas por funcionarios que no son en principio quienes pueden actuar, ¿qué pueden hacer los jueces sino dar cobertura a su intervención? Salvo que se acepte que la infracción de las reglas de reparto funcional entre los cuerpos de policía repercute sobre la validez de las pruebas obtenidas, considerar vigente el artículo 283 de la Ley de enjuiciamiento criminal reporta indiscutibles utilidades.

Ahora bien, ello no puede poner viento en las velas de las policías locales ni animarlas a contravenir el diseño que la ley traza de sus funciones. Es una cuestión de responsabilidad institucional. Que a día de hoy no se adviendan consecuencias de la infracción consciente de ese marco (aunque alguna sentencia habla de la de carácter político o administrativo) no significa que no se pueda y deba pedir a los responsables de los cuerpos de policía local y a las policías locales mismos que velen porque el reparto funcional legalmente establecido no sufra en exceso y que recuerden que el ejercicio cuidadoso de las propias competencias es no sólo un requisito del buen funcionamiento de un modelo policial complejo sino un imperativo del principio de preeminencia del Derecho objetivo, que es uno de los puntales del régimen democrático entero. Por tal motivo, los cuerpos locales no pueden aprovechar el criterio jurisprudencial (que al fin y al cabo responde a la idea de hacer de la necesidad virtud) para comportarse al margen de la

21. O las previstas en el artículo 4 del Real decreto 769/1987, de 19 de junio, regulador de la policía judicial (cursiva mía): “Todos los componentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, cualquiera que sean su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren

relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la autoridad judicial o fiscal, directamente o a través de las unidades orgánicas de policía judicial.”

22. Podría discutirse si se trata de una derogación tácita por *incompatibilidad* o por *nueva regulación integral de la materia*, pero no creo que tal adquisición tenga excesivo interés ahora. En cualquier hipótesis, el efecto final es el mismo.

delimitación de sus funciones que, con acierto o sin él, ha hecho el legislador.

Ya lo he avanzado antes y lo reitero ahora: las obligaciones de la policía con respecto al ordenamiento jurídico no se limitan a no cometer actos punibles, van mucho más allá. Y quien no entienda esto, sea policía, sea responsable político de la policía, no entiende la posición que las fuerzas de seguridad ocupan en el Estado democrático de derecho.

### 3. La organización

La LOFCS ha tenido sobre el lenguaje el efecto de popularizar la expresión *policías locales* en detrimento de la más añeja de *policías municipales*, ha propiciado el empleo de una nomenclatura que ha hecho fortuna y se ha extendido. Sólo la Ley reguladora de las bases del régimen local, anterior en casi un año a la LOFCS pero profundamente modificada con posterioridad, se mantiene al margen de la tendencia y habla, todavía hoy, de la *policía municipal*, aunque tras su última reforma ha sucumbido también a ella.<sup>23</sup> Y lo curioso es que, hoy por hoy, la expresión *policías municipales* es la técnicamente correcta, en lugar de la otra.

En efecto. Es verdad que el artículo 148.1.22 habla de las *policías locales*, pero ello se debe a que el ordenamiento vigente en diciembre de 1978 contemplaba la existencia de policías provinciales y municipales<sup>24</sup> y a que es conveniente que la Constitución no se pronuncie sobre un particular tan concreto, siendo bueno que utilice una terminología amplia y no excluyente que deja en manos del legislador la decisión acerca del ámbito territorial de los cuerpos de policía dependientes de las entidades locales. Sin embargo,

23. En su texto actual, la LRRL habla todavía de la *policía municipal* [artículo 21.1.i), artículo 124.4.j), disposiciones finales tercera y quinta], pero incluye ya la expresión *policías locales* en la disposición adicional décima, introducida por la Ley 57/2003 y ya mencionada más atrás en el texto.

24. Por ejemplo, artículo 1.2 de la Ley de policía de 4 de diciembre de 1978, elaborada en consecuencia paralelamente a la Constitución: "La organización y funciones de los cuerpos de seguridad dependientes de las provincias y municipios se regirán por sus disposiciones especiales."

25. Buen exponente del argumento del Tribunal Constitucional son las siguientes palabras de la Sentencia 50/1993, de 11 de febrero, relativa a la Ley del Principado de Asturias:

"Examinado el modo en que la LOFCS ha delimitado la competencia a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución es de observar que, como se dice en las STC 25/1993 y 49/1993, la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear cuerpos de policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de policía local en régimen de colaboración intermunicipal.

"Ello es así, como señalan dichas sentencias, porque en la LOFCS no se contemplan otros Cuerpos de Policía que los propios de los municipios (artículo 51), de manera que todas las facultades de las comunidades autónomas concernientes a esos cuerpos [...] han de entenderse referidas sólo a los de policía municipal, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la ley [artículos 2.c), 39, 52.1 y 53], alude expresamente el legislador estatal (artículos 51 y 54.1). A lo que se debe añadir el carácter estrictamente municipal de la acción poli-

tiene poco sentido que la LOFCS y las normas posteriores a ella la empleen pues las *policías locales* a las que se refieren son y sólo pueden ser *policías municipales*; en consecuencia, así habría que denominarlas si de llamar a las cosas por su nombre se tratara.

Que lo que nuestras normas llaman policías locales son y sólo pueden ser municipales es una de las conclusiones más claras que se extraen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las primeras leyes autonómicas de coordinación. No pocas de ellas preveían la existencia de policías supramunicipales, solución que contaba con el aval del Consejo de Estado (dictámenes 55.288, de 13 de diciembre de 1990, y 1477/1992, de 22 de diciembre de 1992) y del Tribunal Supremo (Sentencia de 27 de mayo de 1992, RJ 4445). La posibilidad fue sin embargo condenada por el Tribunal Constitucional quien, en varias sentencias del año 1993, afirmó que si la LOFCS contempla a las policías locales como policías de ámbito estrictamente municipal, que es lo que efectivamente hace, no pueden existir policías locales de ámbito distinto.<sup>26</sup>

La palanca que mueve el argumento no es desde luego frágil: el Tribunal considera que la LOFCS forma parte del *bloque de la constitucionalidad* del artículo 28.1 de su ley orgánica reguladora, de donde deduce que si aquella norma impide la existencia de policías locales que no sean municipales, las comunidades autónomas deben respetar tal decisión cuando plasman en leyes sus competencias en materia de coordinación de las policías locales.<sup>26</sup> Coherente con su punto de partida, el Tribunal Constitucional admite sólo las excepciones a la regla de la circunscripción municipal de la actividad de las policías locales que la LOFCS contempla; esto es, las situaciones de *emergen-*

cial, pues, a tenor del artículo 51.3 de la LOFCS, los cuerpos de policía local 'sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes'.

"Frente a esta clara voluntad del autor de la ley a la que se remiten los artículos 148.1.22 de la Constitución y 11.1.i) del EAA, no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales [...]. Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto (artículo 148.1.2 de la CE) —como al propósito viene a corroborar el artículo 173 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, según el cual 'la policía local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad'—, no resultando posible, por tanto, deducir de ellas, al margen o contra la citada ley orgánica, promulgada ex artículo 148.1.22 de la CE, una facultad que tampoco es inherente al título competencial enunciado en este último precepto constitucional (FJ 3)."

26. Recuerdo que, según el artículo 28.1 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, "para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado o de las comunidades autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes comunidades autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas".

cia aludidas en el artículo 51.3, que, por cierto, interpreta estrictamente.<sup>27</sup> A ellas debemos añadir hoy la introducida en el propio artículo 51 por la Ley orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los ayuntamientos y la seguridad de los concejales.<sup>28</sup>

¿Qué decir de esa importante doctrina constitucional? Fundamentalmente, que tiene una lógica interna implacable y que quien quiera enfrentarse a ella debe argumentar convincentemente que la LOFCS no forma parte del bloque de la constitucionalidad, lo que no es nada fácil. Por lo tanto, antes que en el Tribunal Constitucional debemos poner el punto de mira en la LOFCS, que no admite otras policías locales que las municipales aunque, desde luego, la ligazón de la policía local al municipio no sea absoluta en el sentido de estar previsto que todos los municipios puedan contar con un cuerpo de policía propio.<sup>29</sup> A consecuencia de la opción adoptada por el legislador estatal, los autonómicos no pueden eludir el marco municipal con el que la LOFCS aherroja a la policía local. Y no lo hacen, salvo en Navarra.<sup>30</sup> Por lo tanto, en dieciséis comunidades autónomas los cuerpos locales de policía son única y exclusivamente municipales.<sup>31</sup>

A mi juicio, esa vinculación legal tan estrecha entre la policía local y el municipio es causa de algunos problemas, que podrían quizá solventarse aceptando las fórmulas mancomunadas o asociadas. Indico dos.

A) Hay municipios con población suficiente para crear un cuerpo de policía local pero que mantienen cuerpos con una plantilla tan escasa que difícilmente pueden dar servicio eficaz a la población. El entonces denominado

Ministerio de Justicia e Interior elaboró en 1995 un documento titulado “El modelo policial español” que advertía de la existencia de un número abundante de cuerpos con plantillas ciertamente reducidas y decía lo siguiente (página 141): “El propio sentido común hace innecesario incidir más en la imposibilidad de existencia de cuerpos de policía con uno, dos, tres o cuatro funcionarios policiales carentes de cualificación profesional y de medios para ejercer sus funciones. Solamente para asegurar una presencia policial mínimamente significativa durante veinticuatro por veinticuatro horas, sería preciso contar con una plantilla de, al menos dieciséis funcionarios y ello solamente para garantizar una presencia permanente, obviamente con una prestación bajo mínimos del servicio.”

Abstracción hecha de esa alusión a la carencia de cualificación profesional de los funcionarios policiales pertenecientes a cuerpos de plantillas muy reducidas,<sup>32</sup> me parece claro que si las plantillas son muy menguadas es bastante difícil, cuando no imposible, cumplir satisfactoriamente con las funciones legalmente atribuidas al cuerpo, por mucho empeño y voluntad que pongan sus componentes.

B) Hay municipios sin capacidad para crear cuerpos de policía porque no alcanzan el límite poblacional establecido (el que exista y allí donde exista) pero que necesitan un servicio público de seguridad al menos durante unos meses al año. Quien viva en un territorio de acreditado atractivo turístico sabe que en determinadas localidades el número de habitantes de hecho crece estacionalmente de forma muy significativa; y

27. Tales situaciones de emergencia no son para el Tribunal Constitucional lo mismo que las de urgencia o necesidad aludidas en algunas de las leyes autonómicas enjuiciadas (sentencias 49/1993, de 11 de febrero, y 82/1993, de 8 de marzo). A juicio del Tribunal Constitucional, el artículo 51.3 de la LOFCS agota el listado de supuestos imaginables de actuación extraterritorial, no pudiendo las leyes de las comunidades autónomas introducir otro y menos soslayando el requisito legal del requerimiento previo de las autoridades competentes, que es lo que hacían algunos textos en relación con las urgencias, hipótesis en las que contemplaban una actuación fuera del municipio de pertenencia sin perjuicio de su inmediata comunicación a dichas autoridades. De todos modos, ello no significa, dice el Tribunal, “que los agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante unas situaciones de necesidad deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes”.

28. Dice ahora el precepto que los policías locales, “cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad”.

29. El Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local de 1986 ha marcado un límite censal: estos cuerpos sólo pueden existir en los municipios de más de 5.000 habitantes, salvo autorización expresa de la Administración competente (hoy, de la comunidad autónoma respectiva). Como esa norma del texto refundido no es básica, algunas comunidades autónomas la han respetado y otras han prescindido de ella, bien fijando umbrales poblacionales superiores, inferiores o ninguno.

30. Dejando al margen la interesante cuestión de los fundamentos constitucionales de la solución, tema en el que no podemos detenernos ahora,

recuerdo que el Decreto foral legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley foral de cuerpos de policía de Navarra, contempla la existencia de *policías supramunicipales* en las entidades locales resultantes de la agrupación de municipios que tengan competencia para ello y superen conjuntamente los 5.000 habitantes. Estas entidades asociativas pueden crearse o no con la única finalidad de mantener un cuerpo policial propio, cuerpo cuya actuación “se ejercerá de modo uniforme en el conjunto de los términos municipales o concejiles que integren la entidad y estén adheridos a dicho servicio” (artículo 21). Incluso se prevé que el Gobierno de Navarra establezca “medidas de fomento para la creación de cuerpos de policía dependientes de mancomunidades en aquellas zonas donde no existen entidades locales con la población mínima exigida [5.000 habitantes] para crear por sí mismas cuerpos de policía, pero cuya densidad de población y características propias aconsejen, en cuanto a la seguridad pública, la existencia de cuerpos de policía local” (artículo 22).

31. No es un olvido la falta de referencia a Ceuta y Melilla, que tienen competencias en materia de policía local; pero son *ciudades* cuyo territorio es el comprendido en la delimitación de su término *municipal* al momento de dictarse las leyes orgánicas 1/1995 y 2/1995, ambas de 13 de marzo, por las que se aprueban sus respectivos estatutos de autonomía. Por lo tanto, quedan fuera del argumento principal ya que en Ceuta y en Melilla no pueden existir cuerpos supramunicipales de policía por estrictas razones de demarcación territorial.

32. De todos modos, hay que ser conscientes de un dato objetivo. ¿En qué medida los funcionarios de un cuerpo que cuenta con tres o cuatro o cinco miembros están en condiciones reales de formarse? La formación policial requiere tiempo y dedicación y es posible que los miembros de plantillas tan reducidas no dispongan de él pues deben prestar el servicio encomendado.

con él los problemas de seguridad, con la consiguiente necesidad de contar con una fuerza pública que los afronte.

Las soluciones que el Derecho admite para el problema son conocidas: colaboración de las policías del Estado o de las autonómicas donde las haya, protagonismo de los auxiliares, alguaciles o similares. Pero las primeras pueden no estar en condiciones efectivas de prestar el servicio requerido y no es seguro que los segundos puedan suplir a los cuerpos locales a plena satisfacción, máxime si tenemos en cuenta que algunas leyes autonómicas restringen sus cometidos por comparación a los de los cuerpos de policía local limitando así su margen de maniobra.<sup>33</sup>

En cualquier caso, ni los municipios sin cuerpos de policía local ni los que cuentan con ella pero con plantillas exiguas, pueden recurrir a los servicios de seguridad privada para el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas a la policía. No sólo contamos con datos normativos internos suficientes que abonan la conclusión,<sup>34</sup> sino que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a varias legislaciones nacionales de seguridad privada, y entre ellas la nuestra, ha solventado cualesquiera dudas que al respecto pudieran albergarse.<sup>35</sup>

33. Esas dos posibilidades son hoy las jurídicamente viables. En el texto se censura acto seguido el recurso a la seguridad privada y señalo aquí que no es aceptable que, como prevé la ley de Cantabria, pueda incrementarse temporalmente la plantilla del personal con funciones de auxiliar de policía en los municipios donde se produzca un aumento notorio de población en época estival. Si no me equivoco, las funciones de estos auxiliares, aun cuando no coincidan con las de los cuerpos de policía local, implican ejercicio de autoridad y, según el artículo 92.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, su ejercicio "queda reservado exclusivamente a personal sujeto a estatuto funcional", estatuto que no puede predicarse de contratado temporal de ninguna clase. La legislación de función pública suministra otras soluciones que, por lo menos, tienen la ventaja de no infringir esa disposición de la legislación básica estatal.

34. Algunas leyes autonómicas de coordinación de las policías locales disponen, con una expresión u otra, que las funciones de la policía local no pueden ejercerse a través de terceros, el tenor literal de la Ley de seguridad privada no facilita la solución contraria y el artículo 92.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local es claro al reservar exclusivamente el ejercicio de las funciones que impliquen ejercicio de autoridad "a personal sujeto al estatuto funcional".

35. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de octubre de 1998 (asunto C-114/97, Comisión contra Reino de España) afirma que el Estado español ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado al supeditar el ejercicio de la actividad de seguridad privada a la exigencia de que las empresas y personas que lo realizan tengan la nacionalidad española, pues este aspecto de la Ley de seguridad privada no se compadece con el régimen comunitario de las libertades de establecimiento, prestación de servicios y circulación de trabajadores. Después, el Tribunal ha dictado otras sentencias que siguen la misma línea argumental básica. Por limitarnos a las razones que llevan al Tribunal a afirmar el incumplimiento del Estado español, señalemos que son las siguientes:

a) Las empresas privadas de seguridad no forman parte de la Administración pública, por lo que no están afectadas por el artículo 39.4 del Tratado (inaplicación a los empleos en la Administración pública del principio de libre circulación de trabajadores).

#### 4. Propuestas

Llegados hasta aquí, me atrevo a esbozar una propuesta sobre la hipotética modificación del marco normativo de los cuerpos de policía local. Advierto que indico sólo una serie de cuestiones sobre las que, a mi juicio, convendría reflexionar. Antes que presentar soluciones acabadas a un problema tan complejo como que el que nos ocupa (tarea para la que ni me siento legitimado ni capacitado), mi pretensión es sugerir líneas para un debate público, que estimo inaplazable. Debate que, ni qué decirlo tiene, no es un fin en sí mismo. De lo que se trata es de diseñar un nuevo modelo policial que redunde en una mayor eficacia y en un incremento de la seguridad ciudadana, modelo en el que las policías locales pueden ocupar una posición distinta la que hasta ahora les ha asignado la norma.

Señalo también que si esa modificación llega algún día, deberá hacerse teniendo en cuenta que las policías locales son una pieza más de la compleja maquinaria que tiene a su cargo el mantenimiento de la seguridad pública y que no puede alterarse ninguna de ellas sin evaluar la repercusión que la operación ha de

b) Su actividad tiene por objeto llevar a cabo misiones de vigilancia y protección sobre la base de relaciones jurídico-privadas, motivo por el cual, y aunque contribuyan al mantenimiento de la seguridad pública como cualquier otro individuo, no ejercen poder público.

c) La legislación española distingue claramente entre las tareas que realizan las empresas privadas de seguridad y las reservadas a la policía; si en determinadas ocasiones los empleados de las primeras están obligados a asistir a la segunda, ello constituye sólo una función auxiliar.

d) Por tal motivo, las excepciones previstas en el Tratado relativas a la inaplicación de las normas sobre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios a las actividades relacionadas, aunque sólo sea de forma ocasional, con el ejercicio del poder público, no pueden operar válidamente en este caso.

La sentencia ha obligado a reformar la Ley de seguridad privada con el objeto de permitir que empresas nacionales de un Estado miembro o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo puedan prestar servicios de seguridad privada, que los administradores y directores de las mismas residan en unos o en otros y que las personas que ejercen la actividad sean nacionales de los mismos (Real decreto ley 2/1999, de 29 de enero). En cambio, el acceso de ciudadanos comunitarios a la función pública policial está cercenado por la interpretación que ha prevalecido del artículo 39.4 del Tratado y por la Ley 17/1993, de 23 de diciembre. Dichas interpretaciones y ley parten de la inaplicación del principio de libre circulación de trabajadores a los empleos públicos que impliquen una participación directa o indirecta el ejercicio del poder público, lo que alcanza, sin duda, a las funciones de la policía.

Así las cosas, parece discutible que la Administración pueda utilizar para el ejercicio de funciones de poder público, refractarias, como se ha dicho, a la efectividad de las libertades económicas comunitarias, trabajadores de un sector en el que dichas libertades deben regir precisamente porque, a la vista de la legislación, es ajeno a dichas funciones. Si el Tribunal de Justicia considera que las diferencias legalmente establecidas entre la seguridad pública y la seguridad privada abonan que en ésta campeen las libertades comunitarias y en la primera no, hay que preguntarse por si es o no fraudulento utilizar a la segunda para actividades que la legislación que el Tribunal tiene en cuenta reserva a la primera.

tener sobre el conjunto. Si el número de funcionarios de policía local asciende a casi el treinta por ciento del total de los que forman los cuerpos policiales que operan en España.<sup>36</sup> sería inoportuno o inconveniente tocar el régimen jurídico de las policías locales y dejar intacto el de las demás. Con acierto o sin él, la legislación hoy vigente intenta establecer un equilibrio determinado entre los tres niveles policiales que reconoce (el estatal, el autonómico y el local) y confiere al tercero una posición más o menos consistente, pero que está en función de la que ha atribuido a los otros dos. Alterarla implica romper el equilibrio establecido y provoca la necesidad de componer otro. De ahí que una modificación del actual marco jurídico de las policías locales debe llevar aparejada la correlativa modificación del marco jurídico de las demás sobre las que el Estado tiene competencia legislativa y que no puede hacerse de forma aislada.<sup>37</sup>

Dicho lo anterior, vayamos a las *propuestas* entendidas en el sentido que ha quedado expuesto líneas más atrás.

A) Hemos de partir, en primer lugar, de un dato incuestionable y que nos viene dado desde fuera: la heterogeneidad del mundo local español desaconseja un tratamiento uniforme. La LOFCS no lo ha entendido así y establece un marco funcional idéntico para todos los municipios que pueden contar con cuerpos de policía local, sin reparar en que las diferencias entre ellos son a veces abismales.

Tales diferencias sugieren que no es acertado homogeneizar las funciones de todos los cuerpos locales de policía. Con independencia de que todos los municipios dispongan de competencias en materia de seguridad en los términos establecidos en el artículo 25.2 de la Ley de bases del régimen local, entre los que disponen de cuerpos de policía es preciso establecer algunos distinguos a la hora de atribuir funciones, distinguos que deben estar en relación directa con los medios personales y materiales disponibles.

B) Pienso que habría que comenzar por eliminar el *minifundismo* policial, por hacer desaparecer los cuerpos *exiguos* y potenciar la creación de otros con plantilla y medios suficientes para acometer con eficacia el empeño de contribuir al mantenimiento de la seguridad pública en los términos legalmente previstos.

Ello puede conseguirse *desmunicipalizando las policías locales*. Comarcas, mancomunidades u otras figuras asociativas debieran convertirse en la base territorial de los cuerpos locales de policía en muchos lugares del territorio nacional, exactamente igual que existen a propósito de otros servicios locales cuando los municipios individualmente considerados tienen dificultades para asegurar su prestación. El objetivo a perseguir sería reducir el número de cuerpos y permitir que todos los existentes estuvieran en condiciones reales de prestar con eficacia las funciones que tengan atribuidas. Esa reducción de cuerpos no tendría que llevar aparejada una disminución del número de funcionarios, sino acaso lo contrario. Si hablamos de cuerpos mancomunados, hay que complementar el método habitual de cálculo de los policías que son necesarios (tantos por cada mil habitantes) con el criterio del territorio a cubrir.

Para ello es precisa, obviamente, una modificación legislativa, lo que quizá hoy no sea políticamente inviable si reparamos en que el *primer borrador del Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España*, presentado en enero de 2005, dice que debería permitirse que los ayuntamientos presten el servicio de seguridad ciudadana de forma asociada.<sup>38</sup>

La articulación técnica de dicha propuesta debe medirse bien. No se trata sólo de prever la prestación asociada del servicio de policía local, sino también de aclarar en qué condiciones es posible.

Así, habría que fijar una cifra mínima de población de Derecho para que un municipio pueda contar con un cuerpo de policía propio, aunque permitiendo quizá su existencia en los que no alcancen pero cuya población de hecho se incrementa significativamente en determinadas épocas del año. En cuanto a cuál puede ser esa cifra mínima, me parece obvio que la de 5.000 habitantes se queda muy corta y que habría que barajar por lo menos la de 10.000, que es por ejemplo la que maneja la legislación catalana, aunque quizá conviniera una incluso superior (¿20.000 habitantes?); en todo caso, las excepciones a la regla debieran aceptarse con carácter marcadamente restrictivo.

A partir de ahí, la existencia de otros cuerpos locales dependería de fórmulas asociativas, sin que ninguno pudiera crearse si la población de Derecho de los muni-

36. No dispongo de cifras exactas, pero las que habitualmente se manejan indican que en España hay unos 55.000 funcionarios de policía local, frente a unos 15.000 autonómicos y unos 120.000 policías del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía). En porcentaje aproximado, los policías locales forman el 29% de la plantilla policial española.

37. Por lo demás, esa reforma general de la legislación policial se adivina cada vez más inaplazable. La LOFCS ha cumplido una misión importante, pero sufre indicios claros de agotamiento y, con ella, el modelo policial que diseñó. Hay aspectos significativos de la norma que reclaman una revisión; debe ser en el marco de ésta que se acometa la deseada del régimen jurídico de

las policías locales, desde planteamientos globales y sistemáticos.

38. Página 66. La opinión del Libro blanco sobre el particular no es una novedad en el ideario del Partido Socialista en la materia. Es cierto que contrasta con la filosofía de la LOFCS, que fue aprobada en 1986 cuando dicho partido gobernaba y contaba con mayoría absoluta en el Parlamento, pero había sido ya avanzada en el documento "Propuesta para un pacto cívico de gobierno local", elaborado con vistas a las elecciones municipales y autonómicas de 2003. Allí se sugiere "posibilitar la mancomunización, o fórmulas territoriales acordes con los marcos estatutarios de las comunidades autónomas, del servicio de policía local en los pequeños ayuntamientos como fórmula más adecuada para abordar las necesidades de seguridad municipal en

cipios mancomunados no alcanza un determinado umbral numérico, acerca del cual podría discutirse si habría de ser el mismo que el previsto para la existencia de los cuerpos municipales.

En ambos casos, los cuerpos existentes debieran contar cuando menos con un número determinado de funcionarios que asegurara la prestación eficaz del servicio durante veinticuatro horas al día y permitiera que, de forma rotatoria, sus miembros (comenzando por los mandos) tuvieran ocasión de participar regularmente en actividades de formación sin comprometer por ello la efectividad de dicha prestación.

C) Si la operación comentada en el punto anterior se realizara, con la inherente consecuencia de provocar una reducción significativa del número de cuerpos de policía local, se habría dado un paso importante pero insuficiente. Debería ir acompañada de un nuevo diseño legal de las funciones que tuviera en cuenta el mapa resultante. Pese a la disminución del número de cuerpos, no sería buena solución que todos ellos estuvieran asimilados funcionalmente, pues seguirían existiendo diferencias irreductibles de diverso orden que deberían valorarse a estos efectos.

a) Pienso que, en principio, los cuerpos mancomunados no tendrían que asumir funciones diferentes a las que el actual artículo 53 de la LOFCS asigna a las policías locales, aunque obviamente ampliadas geográficamente a todo el territorio de la asociación. La previsible dimensión del mismo desaconseja un incremento funcional y postula por una concentración de cometidos.

b) En los municipios que cuenten con un cuerpo propio de policía local, podría estudiarse un aumento de sus funciones siempre que prestaran servicio en localidades de población numéricamente significativa (de ahí la importancia de exigir una cifra mínima de cierto bulto). Particularmente, no encuentro razón para descartar que pudieran ejercer las funciones de policía judicial previstas en la Ley de enjuiciamiento criminal en el procedimiento abreviado y en el de enjuiciamiento rápido de determinados delitos. Ello implicaría la necesidad de contar con una plantilla suficiente para asegurar que el desempeño de estas misiones no menoscaba el de las demás de las policías locales y, naturalmente, un grado suficiente de formación, que no se improvisa.

Tampoco sería inconveniente, a mi juicio, analizar en qué medida estos cuerpos municipales debieran ser los competentes para proteger las manifestaciones y mantener el orden en las grandes concentraciones humanas en el término municipal sin perjuicio de la cooperación de otros cuando fuere necesario.

c) Por último, se podría plantear un cambio importante que afectara sólo a los cuerpos municipales que prestan servicio en determinadas localidades de importancia contrastada y que por medios y experiencia están en condiciones de actuar como *policías integrales* dentro del término municipal, previo el oportuno reciclaje formativo.

Para establecer de qué municipios se trata, no es útil apelar al concepto de *municipios de gran población* tal y como lo formula la LRBRL. Admite una aplicación tal que mejor hubiera sido buscar otro nombre para identificar a los que pueden acogerse al régimen especial previsto para los que la ley llama de esa forma.<sup>39</sup> Descartada la referencia, pienso que la población a considerar no debiera ser inferior a los 300.000 habitantes, lo que reduciría el número de estos municipios a doce. Tomo la cifra del *Informe sobre las grandes ciudades y las áreas de influencia urbana* elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas, que me parece buena como punto de partida para la discusión.

En tales municipios, los cuerpos locales podrían asumir las competencias y funciones que asumen los cuerpos autonómicos, incluyendo por tanto la posibilidad de formar unidades orgánicas de policía judicial. Esto es, debieran ser los *cuerpos integrales* en materia de seguridad pública en el ámbito del municipio, pudiendo aplicarse la plantilla prevista para delimitar las funciones que se reservan los cuerpos del Estado en aquellos territorios que cuentan con una policía autonómica. ■

ese ámbito”.

39. No son pocos los municipios que susceptibles de engrosar el elenco de los de *gran población* y acogerse al régimen especial que para ellos prevé

la LRBRL de los que no puede decirse que sean *grandemente poblados*. Para que nadie se moleste, pongo un ejemplo de mi tierra: Teruel tiene sólo unos 32.000 habitantes, pero puede ser *municipio de gran población* a efectos