

Gestión de las policías locales desde la coordinación

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ GARCÍA

Subinspector Policía Local Alcobendas (Madrid)

1. Introducción
2. La coordinación en el ámbito de la seguridad
3. El concepto de coordinación y sus principios jurídicos, enfocado a los cuerpos de seguridad
4. Dificultades para poner en marcha la coordinación
5. Coordinación en las policías locales
6. Análisis de normativa y propuesta policial para las mejoras en la coordinación
7. La formación y el perfeccionamiento de las policías locales como base primordial para la coordinación
8. Conclusiones y propuestas
9. Bibliografía

Resumen

El aumento en la inseguridad ciudadana, con un incremento y una especialización en los delitos, genera la obligación, por parte de las instituciones públicas y privadas, de dar respuesta, de manera ágil, eficaz, efectiva y económica, a mecanismos de coordinación eficientes, donde se respeten los derechos y libertades de los ciudadanos, y donde se optimicen los recursos disponibles, mejorando la calidad y respuesta del sistema policial.

Palabras clave: *cuerpos de seguridad; Policía Local; coordinación; coordinación municipal; coordinación estatal; cooperación; cooperación internacional; formación; formación permanente; Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Constitución Española; comunidades autónomas;*

Artículo recibido el 22/11/2021; aceptado el 27/12/2021.

actualización leyes orgánicas; actualización de normativas; homogeneización de los cuerpos de seguridad.

Coordination and local police

Abstract

The current challenges for public safety -citizen insecurity, with the phenomenon of the increasing of crimes and its specialization- demand a better response of public and private institutions, particularly the need of improving coordination. It is necessary, always in accordance with fundamental rights of citizens, to boost the quality and response of the police.

Keywords: local police; coordination; municipal coordination; state coordination; cooperation; international cooperation; training; permanent training; Organic Law of Police; Spanish Constitution; Autonomous Communities; reform of organic laws; reform of regulations; uniformization of the police.

1

Introducción

A través de la protección y la seguridad ciudadanas, se garantiza el ejercicio de las libertades públicas. Ambos conceptos, el de protección y el de seguridad ciudadanas, son elementos básicos para la convivencia social

Para ello se hace necesaria una actualización normativa, esto es, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), y las demás normas que la desarrollan, como son las leyes de coordinación, reglamentos y ordenanzas.

Toda esta actualización de disposiciones legales, dará lugar a una homogeneidad y una coordinación real y efectiva en las actuaciones policiales, que influirán positivamente en el ciudadano.

Sin embargo, la desfasada Ley de carácter nacional, es decir, la mencionada Ley Orgánica 2/1986, ha dado lugar a que las comunidades autónomas desarrollen normativas en materia de seguridad, lo que ha producido una clara heterogeneidad de normas y, por ende, de actuaciones policiales.

Dentro de la Administración local se propone la creación de protocolos conjuntos de actuación, que contengan una metodología de trabajo coordinada, lo que supone un nuevo reto desde el punto de vista jurídico y práctico.

En estos protocolos, se deberán incluir la coordinación y la aceptación multidisciplinar de todos los agentes que se ven implicados, acentuando la intervención de las policías locales, objeto específico de este estudio.

2

La coordinación en el ámbito de la seguridad

La coordinación es una forma o manera de relacionar distintas partes hacia un objetivo concreto. Dentro de la seguridad, no se puede precisar con exactitud la definición de coordinación.

Ejemplo de ello lo tenemos en Morell Ocaña, que señala: “La noción de coordinación pasa por ser una de las más difíciles de aislar, en las teorías de la organización. El supuesto, de hecho, que contempla es, en principio, el mismo que fundamenta estas y otras relaciones interadministrativas, en general: una situación de concurrencia de intereses públicos, confiados a entidades administrativas diferentes, pudiendo evitarse la contraposición entre ellos y accediéndose a su satisfacción en actuaciones paralelas o complementarias. La concurrencia de intereses no impide que cada una de las entidades convergentes actúe en su propia competencia y asuma por sí misma la consecución del propio interés. Ahora bien, la coordinación implica transformar la interdependencia fáctica en una situación de interdependencia jurídica, y, ello, para que pueda alcanzarse un ahorro de medios, un mejor resultado; y, sobre todo, un resultado nuevo y distinto”¹

Es evidente que coordinar significa no solo aunar acciones y esfuerzos, sino que la base principal debe encauzarse hacia la proyección de planes que garanticen dicha coordinación. La colaboración, evidentemente, queda enraizada en la coordinación, ya que sin coordinación ninguna colaboración resulta efectiva en ninguno de sus planos, partes y objetivos finales.

Desde el planteamiento de la coordinación, se deben contemplar nuevas disposiciones normativas, que se adecuen a la nueva realidad social. Estas actualizaciones darán lugar a nuevas herramientas dentro de las policías locales que contribuirán positivamente a una actuación homogénea y eficaz. Esta coordinación y homogeneización de actuaciones garantizará una mejora en la calidad convivencial del ciudadano.

A través de esta modificación normativa se fomentará la coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad en general y las policías locales en

1. Morell Ocaña (1998: 259).

particular, que contribuirá a una mayor eficacia, eficiencia y optimización de recursos.

La coordinación debe tenerse presente como uno de los pilares de la Administración pública, donde se faculta u obliga al legislador a que implante normas y conductas a cumplir entre unas y otras Administraciones, para que en el ámbito de sus competencias pueda existir una óptima gestión de los intereses que competen a las partes².

Dentro de la Policía Local, tenemos la definición de coordinación, que siguiendo la opinión de García Gil y García Nicolás, es el “sistema que tiende a evitar la duplicación de los esfuerzos y las acciones divergentes o incluso contradictorias”³, dentro de las funciones que tiene asignadas cada cuerpo policial.

Otra definición de coordinación dentro de la seguridad pública, es la que viene recogida en las diferentes leyes de coordinación de las policías locales en el ámbito de las comunidades autónomas.

Esta coordinación policial, se define como “el conjunto de técnicas y medidas que, con respeto a la autonomía local, posibilitan la unificación de criterios en materia de organización y actuación; la formación y el perfeccionamiento homogéneo del personal, el equilibrio de recursos técnicos y materiales, así como el establecimiento de cauces de información recíproca, asesoramiento y colaboración. Dichas técnicas y medidas irán dirigidas a obtener el funcionamiento homogéneo e integrado de los Cuerpos de Policía Local [...], en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública”⁴. Esta definición es recogida por las diferentes leyes autonómicas de coordinación de las policías locales. Ejemplo de ello lo encontramos en: art. 90, Islas Baleares; art. 12, Galicia; art. 19, La Rioja; art. 18, Castilla y León; art. 3, Castilla-La Mancha; art. 14, Cataluña; art. 4, Extremadura; art. 20, Madrid; art. 36, Euskadi, y art. 11, Cantabria, entre otras.

En general, la “coordinación” sería el medio utilizado para llevar a cabo la interrelación y cooperación entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad, esto es, Policía Nacional y Guardia Civil, policías autonómicas y Policía

2. Jiménez Blanco (1985: 255): “El Constituyente de 1978 no fue del todo ajeno a ello al mencionar la coordinación y la eficacia entre los principios rectores de la actuación administrativa y volver a mencionar el principio de coordinación en el propio Título VIII, concretamente en el art. 154, CE y prever en el marco de la distribución de competencias figuras que son otros tantos estímulos a la misma. Ello, sin embargo, no quiere decir que la realidad esté ya dominada por tal principio, puesto que, en definitiva, y es necesario reiterarlo una vez más, solo los años acaban de perfilar un sistema rodado de relaciones administrativas”.

3. García Gil y García Nicolás (2000).

4. Ley 6/2019 de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, 4 de abril (art. 3). Publicada el 16/05/2019, entrada en vigor el 6/10/2019.

Local. Todo ello con el fin de conseguir la máxima eficacia, eficiencia y optimización de recursos que repercutan positivamente en el ciudadano.

Esta coordinación y colaboración se debe exigir en todos los cuerpos de seguridad, donde “se ha de tener presente que la colaboración supondría también trabajar entre todos los cuerpos policiales; por ejemplo, la creación de un Cuerpo Auxiliar para algún fin concreto. En este sentido, podemos aludir a la colaboración para la cooperación internacional entre los distintos cuerpos policiales como EUROPOL e INTERPOL”⁵. Es decir, se aboga por una colaboración de ámbito internacional, donde exista una verdadera coordinación entre las diferentes policías estatales. Y ello en base a que los ilícitos penales tienen un carácter global, por lo que las herramientas policiales deben tener una visión universal, ajena a las fronteras locales, autonómicas y estatales.

3

El concepto de coordinación y sus principios jurídicos, enfocado a los cuerpos de seguridad

Es importante destacar que, en ocasiones, los términos “coordinación” y “colaboración” se han utilizado indistinta e indiferenciadamente como mecanismos encaminados a conseguir el correcto funcionamiento de estas instituciones. Tal es el caso de las comunidades autónomas (STC n.º 181/88, de 13 de octubre). En estos términos se expresan las SSTC n.º 32/83, de 28 de abril, y n.º 106/87, de 25 de junio, donde se afirma que “la coordinación cuenta con la obligada colaboración de las Administraciones públicas como un *prius* tanto lógico como jurídico, pues sin la colaboración de los entes para coordinar ninguna coordinación es posible”⁶.

El Tribunal Constitucional ha analizado, desde el principio de su funcionamiento, el concepto de “coordinación” en su vertiente jurídica. Resulta especialmente ilustrativa esta jurisprudencia, donde podemos citar la STC n.º

5. Berrocal Díaz se refiere a la colaboración como “una connotación más internacional, pudiendo referirse a la colaboración con organismos policiales internacionales, como EUROPOL e INTERPOL, o a la cooperación con las policías de otros Estados” (Berrocal Díaz, 2016: 122).

6. Ahora bien, el uso alternativo de los anteriores términos, colaboración-coordinación, no significa que los conceptos a que responden sean enteramente asimilables en la jurisprudencia constitucional, lo que ha llevado a hablar en algún caso de “coordinación voluntaria” (Córdoba Castroverde y Guilló Sánchez-Galiano, 1992). Término recogido en las SSTC n.º 27/87, de 27 de febrero, y n.º 214/89, de 21 de diciembre, como noción equiparable a las técnicas cooperativas o de colaboración, frente a la coordinación en sentido estricto).

32/1983, de 28 de abril⁷. En esta sentencia se establece, respecto a la práctica, que la coordinación debe entenderse como “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario”.

Llevándolo al plano de la seguridad, lo que afirma esta sentencia es la necesidad de una coordinación eficaz entre todos los actores intervinientes, donde se “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistema en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema”⁸. Por tanto, la coordinación debe cumplir unos parámetros de eficacia, eficiencia y calidad que repercutan en el ciudadano y en la sociedad, en general.

La STC n.º 42/1983, de 20 de mayo, al igual que la anterior STC n.º 32/1983, de 28 de abril, acentúa el concepto de coordinación como “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca”, por lo que, aplicado a la coordinación de las policías locales, debe extenderse a todos los ámbitos de actuación policial. Y ello en base a que se puedan implantar herramientas y vías de acción que permitan métodos de información recíproca.

En este concepto quedan integrados, sin distinción, todos aquellos métodos y procedimientos que permitan completar el proceso eficaz de la coordinación en las fuerzas y cuerpos de seguridad, con independencia del lugar donde se hallen y del contexto donde se desarrollen.

La coordinación es un auténtico principio rector dentro de las Administraciones públicas, como base de un correcto funcionamiento de las mismas. La coordinación es un principio constitucional que obliga a todas las Administraciones, asegurando la eficiencia y eficacia administrativas. Todo ello en base a criterios de eficiencia y economía recogidos en el artículo 31 CE⁹ y mediante

7. STC n.º 32/1983, de 28 de abril, donde surgieron conflictos de competencias entre la Comunidad Autónoma Vasca y el Gobierno central, contra el Real Decreto 2825/1981, de 27 de noviembre, sobre el Registro Sanitario de Alimentos. Y segundo conflicto contra el Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre Coordinación y Planificación Sanitaria. Se trata de ejemplos respecto a la coordinación práctica y sus contradicciones en algunos casos, que por analogía se pueden trasladar a la coordinación efectiva entre las fuerzas y cuerpos de seguridad.

8. Córdoba Castroverde y Guilló Sánchez-Galiano (1992).

9. Constitución Española, art. 31, apartado 2.º: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

la correcta adecuación de actuaciones, por parte de todas las Administraciones públicas, al principio de estabilidad presupuestaria, tal y como expone el artículo 135 CE¹⁰. En este sentido cabe reseñar la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta coordinación tiene como objeto desempeñar las funciones administrativas asignadas de forma racional y ordenada, evitando las duplicidades y omisiones existentes.

Así, las relaciones entre los diferentes órganos públicos deben llevarse a cabo en un plano de igualdad, teniendo como resultado formas pactadas de coordinación, sujetas a la normativa legal a tal efecto. Todo ello sin olvidar

10. Constitución Española, art. 135:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.

b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.

c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

que el Estado ejerce la función de control de legalidad, es decir, la tutela administrativa de los diferentes organismos intervinientes.

Todas las sentencias donde se contempla el principio de coordinación se basan en la presencia de compromisos recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas, como resultado del principio de colaboración mencionado anteriormente. Enlazando con la coordinación de las policías locales, al tratarse de un sector público institucional, una entidad que se integra en la Administración local¹¹, y como servidores al ciudadano, estas deben facilitar ese intercambio de información y, por tanto, de coordinación real y efectiva.

En este sentido, el principio de coordinación al que deben sujetarse las Administraciones públicas viene recogido en la mencionada anteriormente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se refleja la coordinación como un principio de actuación administrativa al que se deben las diferentes Administraciones.

Dentro de la Constitución Española, se tiene que reseñar el artículo 148.1.22.^a, donde se establecen las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir de manera coordinada; entre ellas, “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, se llevará a término de acuerdo a lo que establezca una ley orgánica”.

Según la STC n.º 214/1989, de 21 de diciembre, la facultad de coordinación “conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”. En esa facultad se podría percibir una cierta jerarquía de superioridad, por lo que es “preciso descartar totalmente la idea de que, en nuestro Derecho, la coordinación, al menos entre entes o niveles de gobierno y administración, dotados de autonomía política, no puede arbitrarse sino en virtud del acuerdo o del convenio bilateral entre las partes de la relación”¹².

Todo ello no es óbice para consensuar, o al menos debatir con los coordinados, las acciones a tomar, para ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados, así como fortalecer la eficacia de las medidas a tomar, tal y como refleja el artículo 55 de la LRBRL, que expresa que, para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

11. Ley 39/2015 de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; ambas, en su art. 2, recogen el ámbito subjetivo de aplicación, donde se encuentran el sector público y el sector público institucional, entre otros.

12. Sánchez Morón (1992).

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.*
- c) *Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones públicas.*
- d) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos.*
- e) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas*¹³.

En este artículo de la Ley de Bases, se expresa el respeto al ejercicio legítimo de las otras Administraciones y competencias, observando y valorando los intereses públicos, facilitando información relevante, teniendo en cuenta la cooperación y asistencia activas.

En este mismo sentido se pronuncia el artículo 3.1.k de la Ley 40/2015 sobre la cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones públicas, que “deberán respetar en su actuación y relaciones los principios de cooperación, colaboración y coordinación”¹⁴.

De importancia es la STC 86/2014, de 29 de mayo, respecto a la STC n.º 194/2004, de 4 de noviembre, y la STC 32/1983, de 28 de abril, que tratan sobre la noción y el sentido de la función coordinadora. En este aspecto, la mencionada STC 32/1983 expresa lo siguiente: “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”.

En el contexto que nos ocupa, sobre la aplicación de la coordinación y colaboración en las fuerzas y cuerpos de seguridad, más concretamente sobre las policías locales, es necesario e indiscutible reconocer que no se trata solo de términos, ya en sí mismos reconocidos y legislados, sino que es imprescindible encontrar los medios apropiados para hacer efectiva esta cooperación

13. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cap. II. Relaciones interadministrativas.

14. Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del sector Público de 1 de octubre. Art. 3.1 k.

y coordinación, en la que se encuentran implicados no solo los cuerpos de seguridad, sino también los organismos institucionales.

4

Dificultades para poner en marcha la coordinación

En cuanto a las dificultades en la coordinación, encontramos una serie de factores que implican unas dificultades para que la misma sea una realidad práctica.

Entre ellos está el Estado de las Autonomías, donde cada comunidad autónoma tiene una legislación muy diversa y heterogénea, y donde surgen recelos a la hora de coordinar de manera global.

Por ello, se debe legislar con normas marco actualizadas de obligado cumplimiento, y es a partir de aquí cuando cada Administración debe desarrollar sus normas de funcionamiento tanto externo como interno, por encima de intereses, no solo comunitarios, sino políticos y partidistas.

Esa falta de homogeneidad normativa y, por tanto, en su aplicación, da lugar a una serie de inconvenientes en la práctica de la coordinación administrativa, entendiendo a las policías locales dentro de la Administración local. Es por ello que se aboga por dar un desarrollo normativo en todas sus vertientes desde el estatal hasta el local, donde de manera homogénea y clara se garantice y agilice la puesta en práctica de la coordinación en los niveles en que sea preciso ponerla en marcha.

La cuestión, pues, no estriba en centralizar, sino en crear la homogeneidad con puntos de concordancia que reúnan y unifiquen las bases, y que estas sean expresadas, como antes se ha mencionado, en leyes, reglamentos, normas y/o estatutos, actualizados al modelo social del siglo XXI.

Para ello, se debe tener presente el principio de respeto de competencia de la Administración local, que no puede ser invadido por normas estatales. Este principio competencial es la atribución de competencias que faculta a la Administración para desarrollar determinadas funciones. Por tanto, es la cualidad que legitima a una administración para conocer sobre un determinado asunto. Esta competencia se puede dividir en competencia objetiva, funcional y/o territorial¹⁵.

En su vertiente jurídica resulta ilustrativa la STS n.º 1881/2009, de 13 de julio, que versa sobre el ámbito competencial de las Administraciones.

15. RAE. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/competencia2>.

Luego es ese principio de competencia el que confiere a las Administraciones públicas poderes reconocidos o conferidos, con el fin de desempeñar las funciones que tienen asignadas.

Teniendo presente ese respeto competencial, se podrán buscar elementos de coordinación entre las diferentes Administraciones, que optimicen los recursos en aras de un buen servicio al ciudadano.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986, de 13 de marzo, nace en el marco de la Constitución Española. En ambas normativas se dictan varios apartados referentes a la coordinación, cooperación, solidaridad y colaboración.

Específicamente, el artículo 104 CE señala, en su apartado 1: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

En el apartado 2, concreta que “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Luego la misma Carta Magna nos deriva a una ley orgánica como base para establecer las funciones y los principios básicos de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Esta Ley Orgánica no es otra que la citada LOFCS 2/1986, de 13 de marzo, que tiene su base en la CE, y cuyos fundamentos están muy claros respecto a las obligaciones y actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Sin embargo, esta Ley Orgánica tiene su origen en el año 1986, por lo que se remarca la necesidad de actualizar dicha Ley, de acuerdo con las demandas y necesidades de la sociedad actual. De hecho, esta necesidad no está siendo abordada por el Estado y sí por las comunidades autónomas, donde se observa una legislación actualizada. Ejemplos de ello los tenemos en las leyes de coordinación de las policías locales en el ámbito autonómico, como son:

- Comunidad Autónoma de Extremadura. Ley 7/2017, de 1 de agosto.
- Comunidad de Madrid. Ley 1/2018, de 22 de febrero.
- Región de Murcia. Ley 6/2019, de 4 de abril.
- Comunidad Foral de Navarra. Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.
- Comunidad Valenciana. Ley 17/2017, de 13 de diciembre.

Esto demuestra que lo que no se está legislando desde el ámbito estatal se está haciendo desde el ámbito local, intentando adaptar la normativa a la sociedad de nuestros tiempos. Estos hechos dan lugar a una normativa muy heterogénea y en muchas ocasiones contradiciendo su Ley marco: LOFCS

2/1986, lo que da lugar a la creación bilateral de comisiones entre la Administración estatal y la autonómica, o a recursos de inconstitucionalidad.

Caso significativo lo tenemos en la creación de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con las discrepancias manifestadas a propósito de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid¹⁶.

Otros ejemplos de recursos de inconstitucionalidad de leyes de coordinación los encontramos en la Ley 1/2018, de 22 de febrero; en concreto, “Disposición transitoria primera. Integración en Subgrupos de clasificación profesional”¹⁷, y “Disposición transitoria tercera. Efectos retributivos de la integración”¹⁸.

En este sentido, más que nunca, se subraya la necesidad de poner en marcha, de forma efectiva, los principios o herramientas que garanticen la coordinación de todas las Administraciones implicadas, esto es, estatal, autonómica y local. Y todo en base a una coordinación normativa desde la estatal, en primer lugar, hasta la local en último lugar. Entendiendo que no por ir en último lugar es menos importante, si no por necesidad de una regulación marco común y que sirva de base para todas las Administraciones.

Esta descoordinación genera una heterogeneidad normativa, pero también una heterogeneidad territorial y de recursos humanos y materiales entre

16. Véase la Resolución de 21 de diciembre de 2018, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (BOE, 22 enero 2019).

17. El apartado 2 de la disposición transitoria primera fue declarado inconstitucional y nulo por la STC (Sala Primera) 171/2020, de 16 de noviembre, al estimar el Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad núm. 168-2020.

Posteriormente, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021, acordó admitir a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad números 1142-2021 y 1143-2021 planteadas por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación núm. 158-2020 y en el procedimiento núm. 603-2020, respectivamente, en relación con las disposiciones transitorias primera 1.º y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de dicha cuestión (BOE, 29 abril).

18. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021, acordó admitir a trámite las cuestiones de inconstitucionalidad números 1142-2021 y 1143-2021 planteadas por la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación núm. 158-2020 y en el procedimiento núm. 603-2020, respectivamente, en relación con las disposiciones transitorias primera 1.º y tercera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, reservar para sí el conocimiento de dicha cuestión (BOE, 29 abril).

las diferentes policías locales. Basta con ver la diferencia de convenios, salarios y otras condiciones laborales existente entre ellos¹⁹.

En esta línea, la descoordinación se contradice con la propia Constitución, donde tenemos el artículo 138, que garantiza el principio de solidaridad e igualdad territorial, basado en el propio artículo 2 CE, a través del derecho de las autonomías y regiones del Estado y el deber de solidaridad entre todas ellas, sin que en ningún momento primen los privilegios, económicos o sociales (art. 138).

Siguiendo con nuestra Carta Magna, se expresa la cooperación en su artículo 145, para que las comunidades autónomas puedan “celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

Toda esta cooperación y coordinación se hace en base a las competencias atribuidas a las comunidades autónomas, que se encuentran recogidas en los artículos 148 y 149 CE, donde el artículo 148 enumera competencias que pueden ser asumidas por las comunidades autónomas, mientras que el artículo 149 CE alude a aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado. Cabe destacar el artículo 148.1.22.^a, donde se recogen la “coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”, por ser el tema que nos ocupa.

Partiendo, pues, de la esencialidad de la Constitución Española, donde se recogen la coordinación y demás condiciones en lo que concierne a las policías locales, la CE nos deriva a una ley orgánica, pero en ningún momento contradice cualquier tipo de modificación o regeneración oportuna de la actual LOFCS.

5

Coordinación en las policías locales

Actualmente, la coincidencia territorial y funcional de las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad en las comunidades autónomas es una realidad; por ello, deberían definirse y asignarse grados de territorialidad y sus funciones competenciales en la intervención. Es necesario establecer los mecanismos de control necesarios para que se cumplan las intervenciones y no se excedan del ámbito de actuación territorial y competencial, definiendo un régimen disciplinario.

19. Véase <https://www.laverdad.es/murcia/otros-municipios/coste-policias-locales-20180429012049-ntvo.html>.

Estas competencias y funciones policiales actualmente se encuentran carentes de orden o coordinación; no reflejan criterios de aplicación lógica, por lo que es de interés, para comenzar, el fijar centros de coordinación de manera activa y permanente a la hora de establecer responsabilidades, ya que, si no, da origen a crear auténticos problemas de coordinación y desorientación sobre cómo y dónde se debe actuar.

Aun así, hay que ser conscientes de que cuando coinciden distintos cuerpos en un mismo ámbito territorial, y aunque se fijen detalladamente las funciones de cada cuerpo policial, van a existir situaciones de conflicto, de discrepancia, lógicas por la variedad de cada intervención. Esta idea es recogida en el preámbulo de la LOFCS 2/1986, de 13 de marzo, donde se expresa lo siguiente: “La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición”.

“La existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos parcialmente, comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes, y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas”.

Se hace evidente que no se pueden acotar las funciones porque las intervenciones no son exclusivas en sí mismas o de un solo aspecto, sino que están relacionadas con otras muchas casuísticas. Es necesaria, por tanto, y fundamental la coordinación.

En los ejemplos prácticos de coordinación se propone mancomunar instalaciones y vehículos policiales. Todo ello en base a lograr una mayor eficacia y un menor coste a través de la colaboración y la cooperación entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, y en último término con los agentes de seguridad privada.

Consiste en el uso compartido de instalaciones para las funciones que sean necesarias. Estas pueden ser para intervención de armas, para el SEPRONA, como oficina de denuncias, entre otras. A este efecto tendrían que habilitarse centros integrales de seguridad, infraestructuras compartidas para este uso exclusivo compartido cuando fuesen requeridas, y que supondrían una clara coordinación activa en materia operativa.

De este último punto, se tienen ejemplos ya llevados a la práctica donde se han coordinado y desarrollado actividades, habiendo tenido una efectividad relativa, al no coordinarse las fuerzas y cuerpos de seguridad y ser instalaciones compartidas estancas sin voluntad de coordinación.

Por ello se aboga por instalaciones mixtas, compartidas de manera plena y operativa, mediante protocolos de obligado cumplimiento entre los cuerpos policiales allí presentes, que den lugar a un mejor servicio al ciudadano, ya que podría realizar todo tipo de gestiones independientemente del cuerpo que tenga asignado la función. Todo ello da lugar a una mejor interrelación entre los diferentes cuerpos de seguridad, y a un ahorro económico, al unificar instalaciones.

En el año 2020, se abrió en Barcelona una dependencia que comparten los “Mossos d’Esquadra” con las policías locales; se trata de una comisaría en las Ramblas, donde se pueden efectuar denuncias, entre otras funciones. Con este tipo de prácticas se espera ofrecer un mejor servicio al ciudadano, que podrá realizar todo tipo de gestiones, independientemente del cuerpo que tenga asignada la función de dicho tipo de gestión. Esto también unifica y pone en práctica una interrelación entre ambos cuerpos policiales, suponiendo a la vez un ahorro de gasto público, al unificar estas instalaciones.

Ejemplo práctico de lo que se expone es que las distintas gestiones que tiene que realizar un ciudadano tengan que ser hechas en dependencias totalmente distintas, como puede ser una denuncia realizada D.S.V. y que esta sea remitida a la CNP para renovación de su DNI; o bien se le remita a la Guardia Civil para la licencia de armas, o bien como puntos de orientación, etc.

Otra falta de coordinación y mal servicio al ciudadano es la derivación de servicios por no ser competentes en ello. Se refiere a la derivación de un ciudadano de una a otra dependencia policial para la información o para interponer cualquier tipo de denuncia. Toda dependencia policial debe dar el mayor servicio al ciudadano. Para ello se deben compartir dependencias policiales donde se genere una correcta coordinación policial y donde se preste un servicio de calidad en su máxima amplitud al ciudadano.

Se trata, pues, de unificar en oficinas compartidas todas estas gestiones; con ello está claro el ahorro en costes de desplazamiento, situándose todo, de manera más simplificada, en un punto de gestión. Esto también revierte, sin lugar a dudas, en la satisfacción del ciudadano, que ve resueltas sus dudas o sus gestiones con mayor sencillez y rapidez de tramitación.

Otro aspecto dentro de la coordinación en las policías locales es la posibilidad de mancomunar ciertos servicios policiales, tales como servicios de grúa, galería de tiro, patrullas, y otros que se vean necesarios.

Un ejemplo real de esta exposición es que en ocasiones la Policía Nacional carece de vehículos patrulla y tienen que transportarse en los furgones

o “lecheras”, o incluso andando, cuando, sin embargo, las policías locales disponen de vehículos sin uso, totalmente parados. Esto refleja la carencia de coordinación y optimización de recursos disponibles en todos los cuerpos de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Este tipo de vehículos sin uso o de bajo uso podrían ser compartidos a través de acuerdos y fórmulas de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, ya que tanto los agentes como la ciudadanía y las Administraciones podrían verse beneficiados por el buen uso y utilidad de los recursos.

Siguiendo con este ejemplo de ahorro en las dependencias a través del uso compartido, está representado en el mantenimiento de estas dependencias policiales, su infraestructura, consumo en instalaciones de electricidad, calefacción, limpieza, etc., ahorro no solo para las Administraciones, sino también para los ciudadanos, que evitarían el tener que realizar traslados innecesarios a distintas dependencias. En el ahorro del tiempo, el espacio y su economía reside también la disminución del tráfico rodado, y, como consecuencia, la mejora en la contaminación ambiental. Se trata, pues, de un aspecto beneficioso para el ciudadano, las Administraciones y el Estado, en definitiva.

En cuanto a la información, comunicación y coordinación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, se observa un déficit en las mismas. Hay una falta de actualización de las bases de datos y su coordinación, así como de la comunicación y acceso compartido por todas las fuerzas y cuerpos de seguridad a esas bases.

Este hecho crea una falta de colaboración efectiva a la hora de cualquier actuación. Esto, que en forma real existe hoy en día entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad, origina desconfianza entre ellas, no dándose el nivel de colaboración que es necesario para poner en práctica actuaciones comunes.

Es esta falta de coordinación e intercambio de información, así como la restricción en las bases de datos, lo que genera una deficiencia en el sistema de seguridad y que puede ocasionar, incluso, riesgos en la población. Ejemplo de ello lo tenemos en las policías locales, ya que pueden acceder a las requisitorias vigentes, pero no así a la base de datos de antecedentes, en lo que pueda estar o haya podido estar implicado un agresor sexual, un delincuente reiterativo, un terrorista, y no tener constancia de ello; esto supone no realizar un posible seguimiento, y terminar por cometerse o llevarse a cabo un acto ilícito penal, aparte de su propia seguridad personal.

Otro ejemplo lo tenemos en las bases de datos de ciertas comunidades autónomas, que se encuentran independientes de la base de datos estatal de las fuerzas y cuerpos de seguridad; es el caso de la base de datos de los “Mos-

sos d'Esquadra”, donde tienen acceso las policías locales, urbanas de toda la Comunidad, pero no están volcados los datos en la base de datos estatal.

Debería, por esto mismo, existir un centro coordinador de bases de datos pertenecientes a todos los municipios, donde se tenga acceso a todos los datos, de manera ágil y eficaz.

Esto demuestra la necesidad de que las bases de datos deban ser comunes, con una información multidireccional entre todas las policías locales y el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad. Es evidente que se debe tener acceso restringido y controlado a la información dependiendo de las funciones y la categoría de cada agente.

Por ello se propone la unificación real de todas las bases de datos, con la finalidad objetiva y clara de que un agente tenga acceso de forma rápida a la información que necesita, por ser esta requerida en situaciones de actuación conflictiva.

La propuesta sería la de la unificación de esa fuente de datos en un punto único, donde el agente pueda acceder como usuario identificado y con contraseña única.

La conclusión para facilitar y agilizar la actuación de los agentes de la autoridad, sería la de:

- Unificar salas de operaciones de emergencia.
- Salas de operaciones conjuntas de ámbito local. Respuesta única y centralizada con el Centro Integrado de Seguridad, conllevando la reducción de gasto material y humano.
- Agrupar las bases de datos comunes a todos, con niveles de acceso.
- Mejorar los equipos de transmisiones.

6

Análisis de normativa y propuesta policial para las mejoras en la coordinación

Las policías locales han sufrido una gran evolución de tareas que, junto a una mayor preparación técnica en la sociedad actual, supone que asuman una pluralidad de funciones que en muchas circunstancias suponen una superación de las asignadas legalmente.

En este sentido, “tarde o temprano tendrá que iniciarse en el Estado español una reforma del sistema policial. Mientras esto no ocurre, los cuatro cuerpos existentes en según qué territorios —Guardia Civil, Policía Nacional, Policía Local y Policía Autónoma—, están destinados a entenderse y apo-

yarse, constituyendo las Juntas de Seguridad la herramienta para conseguir tal objetivo”²⁰.

Como primer paso debería elaborarse un plan local de seguridad ciudadana. Este plan tiene que ser aprobado en la junta local de seguridad por el delegado de gobierno de la comunidad autónoma y alcalde correspondiente, teniendo presente que “institucionalmente no existen vías claras de coordinación, pues las Juntas Locales de Seguridad no han demostrado hasta el momento ninguna eficacia. En la práctica se dan solo situaciones de colaboración en función del grado de amistad que pueda existir entre los jefes de los diferentes cuerpos”²¹.

En ese plan de seguridad se debe plantear la creación de una Comisión de Coordinación Policial, que se aprueba en la junta local de seguridad.

Actualmente estos acuerdos o planes de coordinación dependen de los ayuntamientos y todo en base al Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Este Real Decreto no obliga a la existencia de una coordinación policial, sino que expresa que podrá existir esa Comisión de Coordinación Policial con un carácter claramente facultativo²². Las Juntas Locales de Seguridad constituyen “no solo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública, lo que redundará, sin duda, en un mayor acercamiento entre la sociedad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, consecuentemente, en una mejor protección por estas, del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos constitucionalmente”²³.

Este Reglamento regula las Juntas Locales de Seguridad y las articula como órganos colegiados que facilitan la coordinación y la cooperación, en un municipio determinado, en materia de seguridad, posibilitando las mismas de forma operativa a las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y locales.

20. Badenas Gil de Reboleño (2011: 169).

21. Martín Fernández (1990: 124).

22. *Artículo 14. Comisiones de Coordinación Policial.*

1. *La Junta Local de Seguridad podrá acordar la constitución de una Comisión de Coordinación Policial, dependiente funcionalmente de la misma e integrada por los Jefes inmediatos de los Cuerpos de Seguridad con competencia territorial en el término municipal.*

2. *La Comisión de Coordinación Policial tendrá la función de asegurar la coordinación y la ejecución operativa de las acciones conjuntas previstas en los Planes de Seguridad o en los programas operativos adoptados o acordados por la Junta Local de Seguridad, a quien corresponde supervisar su desarrollo y evaluar sus resultados.*

23. Preámbulo del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

Aparte, tenemos la Comisión de Coordinación, que se trata de un órgano cuya función primordial es el asesoramiento del Gobierno autonómico, introduciendo como novedad a un representante de los jefes de las policías locales. Se trata de una innovación muy acertada, ya que incluye a un representante con una percepción real de la situación de las policías locales y de la sociedad. No obstante, se propone la inclusión de otro jefe de Policía Local en representación de municipios de pequeñas plantillas y de población inferior a 20 000 habitantes, por tratarse de localidades con una idiosincrasia muy distinta.

Sobre las decisiones de las Juntas Locales de Seguridad, estas pueden tener un carácter vinculante o no, por lo que la asistencia del jefe de la Policía puede ser facultativa, dependiendo del criterio del alcalde.

Según Real Decreto 1087/2010, en las Juntas Locales de Seguridad habrá tres vocales a designar por el alcalde, quedando constituidas tal como se describe a continuación²⁴:

Artículo 5. Composición.

1. Las Juntas Locales de Seguridad estarán integradas por los siguientes miembros:

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

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

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

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

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

Se observa claramente un carácter político en la composición de este órgano, basado en criterios personales e incluso partidista, por lo que en la mayoría de ocasiones la coordinación y cooperación depende de que en las

24. Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

fuerzas y cuerpos de seguridad exista un buen clima laboral que se refrende en esa colaboración.

Teniendo presente la importancia de las Juntas Locales, la LOFCS las entiende como potestativas, fruto de la voluntad de los representantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del ayuntamiento correspondiente, teniendo en muchas ocasiones una naturaleza meramente política. De ahí que se abogue por un carácter preceptivo de las mismas: “la dinamización de los actuales mecanismos de coordinación, de las Juntas Locales de Seguridad, hace obligatoria su constitución, de esta forma se podrá conseguir una mejora importante en el servicio público de policía que nuestros Ayuntamientos prestan a los ciudadanos”²⁵, donde sea obligatoria la asistencia del jefe de Policía Local para opinar y decidir sobre criterios de actuación, cauces de colaboración y coordinación en el ámbito municipal, constituyendo un mecanismo eficaz para establecer protocolos de relación que contribuyan a la homogeneidad de actuaciones conjuntas y recíprocas en ese marco, que desemboque en una optimización de recursos y una mayor calidad de servicio cara al ciudadano.

De este modo, es imprescindible estructurar mecanismos de intervención, donde las Juntas Locales de Seguridad sean órganos realmente necesarios y efectivos, y se establezcan compromisos de intervención comunes, y en caso de no cumplimiento en sus acuerdos se puedan exigir responsabilidades.

Según Campos Doménech, en este aspecto las Juntas Locales son órganos necesarios, pero que “no han sido capaces de establecer fórmulas eficaces de coordinación ya que estas suponen la integración de la diversidad de las partes en el sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”²⁶. Por ello, sus decisiones deben tener un carácter vinculante, con la participación de la Jefatura de Policía Local, mediante acuerdos que obliguen a todas las partes y donde se intercambie información, se compartan bases de datos, medios de comunicación, y se realicen actuaciones conjuntas y otros cometidos que ayuden a la mejora en la seguridad local.

Por otra parte, hay que resaltar que el Acuerdo marco de colaboración y coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y el Cuerpo de Policía Local tiene un carácter obligatorio para quien se haya adherido al mismo²⁷. En este convenio se suscriben acuerdos de colaboración con los municipios que lo solicitan para determinadas funciones en él contempladas.

25. Gil Márquez (2004: 170).

26. Campos Doménech (2016: 392).

27. Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial (Madrid, 20 de febrero de 2006).

El problema radica en el momento en que no existe una decisión clara del poder legislativo sobre modificar la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Evidentemente, si no hay una voluntad en esa modificación legislativa, la apuesta por convenios de coordinación es muy moderada y se basa en acuerdos intergubernamentales que lógicamente conllevan la heterogeneidad dentro de las policías locales.

Por otro lado hay que remarcar que no se trata tanto de capacidad de otorgamiento de funciones a las policías locales, cuanto de voluntad de poder asignar las mismas.

Ejemplo de ello lo tenemos en las policías locales de Pamplona o Bilbao, donde antes de 1986 tenían más funciones que las asignadas en el artículo cincuenta y tres de la LOFCS. Esto por muchas razones, casi todas ellas locales. En el caso de Pamplona o Bilbao, se encuentra una amenaza que es la de la banda terrorista ETA, donde el objetivo son las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, por lo que estas se encuentran acuarteladas y por ende son incapaces de desarrollar las funciones de seguridad ciudadana.

Todo esto conlleva que la Policía Municipal asuma las competencias en materia de seguridad en aquellos territorios, sin ningún documento que lo respalde. De hecho, la Policía Municipal de Pamplona asume el papel de policía integral, teniendo su propia oficina de denuncias, entre otras funciones.

En el caso de Navarra, al ser una comunidad foral, tiene su propia Policía Autonómica, que *ipso facto* hace funciones de policía integral. Ejemplo de ello lo tenemos en el caso de “La Manada”²⁸, donde la Policía Municipal de Pamplona llevó a cabo toda la investigación. Por tanto, se trata de una policía integral con todo tipo de competencias.

En cuanto a las buenas prácticas de coordinación, se pueden destacar casos concretos, como es el Protocolo general para actuaciones conjuntas del Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Municipal de Valladolid²⁹. Tienen un protocolo ambicioso, donde se actúa de manera conjunta y coordinada en el turno de noche, destacando una sala de comunicaciones conjunta. Pero si bien es cierto que es una buena iniciativa, es algo concreto y quizás puntual, sobre

28. El caso de “La Manada” es el nombre por el que se conocen los sucesos relacionados con un caso de violación acaecida en Pamplona (Navarra, España), en la madrugada del 7 de julio de 2016, durante las fiestas de San Fermín. Un grupo de cinco hombres violó a una joven de dieciocho años en un portal en el centro de la capital navarra. La víctima denunció a los agresores por violación. Véase *El País*, de 22 de junio de 2018: “Caso La Manada: manifestaciones tras la puesta en libertad, últimas noticias en directo”, y de 27 de abril de 2018: “Editorial | Polémica sentencia” (consultados el 22 de junio de 2018).

29. Firmado en Valladolid, en abril de 2006.

una ciudad y durante un turno concreto, lo que demuestra la particularidad de cada municipio y, sobre todo, la voluntad de querer realizarlo.

Existen otros municipios que poseen edificios integrales de seguridad, esto es, comparten instalaciones conjuntas, tal es el caso de la ciudad de Aranjuez o de Alcalá de Henares, entre otras.

El caso de estos municipios es peculiar, ya que tienen dividido el edificio, designando una parte para uso de la Policía Local y otra para la Policía Nacional, por lo que carece de validez y sentido, al adolecer de una coordinación operativa real y efectiva.

Esta falta de coordinación operativa es en base a que las normas, en el ámbito de las policías locales, no obligan a esta coordinación real con un régimen sancionador en su caso, por lo que queda al libre criterio de las jefaturas el estimar esa coordinación³⁰.

No se puede dejar esa coordinación en manos de voluntades particulares, tendría que existir una normativa de ámbito nacional que regulara ese tipo de situaciones; si no, se puede caer en la dependencia del albur de las jefaturas.

Por ello, la labor de coordinación no debería recaer en la voluntad del jefe de la Policía Local, ni del comisario, ni del alcalde, ni del delegado o subdelegado del Gobierno.

De ahí surge la necesidad de crear mecanismos de coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, ya que, “tras 17 años de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la coordinación entre cuerpos sigue sin funcionar. La pregunta surge cuando decimos: ¿cuántos años más se deberá esperar para demostrarnos que, a nivel nacional, esta es imposible? Claro que, cuanto más esperamos y debatimos, más sube la delincuencia, sin pensar que estamos ante una “evidente guerra de policías”, cuando deberíamos estar ante una auténtica “guerra contra el delito”³¹.

Partiendo de nuestro modelo de seguridad descentralizado, se hace necesaria la creación de mecanismos de coordinación eficaces y competentes

30. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

Artículo cincuenta y cuatro.

1. En los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial.

2. La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente. La presidencia corresponderá al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con este.

31. García Ortiz (2002: 60).

en recursos materiales y humanos, evitando duplicidades y solapamientos entre las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad. Esto debe ser contemplado como una obligación de lealtad constitucional; la coordinación y colaboración deben tener un carácter obligatorio, pero, para eso, deben realizarse reformas legales de envergadura.

Volviendo a las Juntas Locales de Seguridad, se debe añadir que tiene que existir un mando único, presidiéndolas el alcalde correspondiente, como es lógico, y compartido por el subdelegado o delegado del Gobierno, siempre que asista a las mismas.

El alcalde tiene que ser un referente en las políticas municipales; es decir, un gestor en materia de seguridad local y de convivencia en su municipio. Para ello debe coordinar la Junta Local de Seguridad, junto al subdelegado o delegado del Gobierno. En definitiva, estas Juntas Locales deben tener un presidente, un jefe de coordinación, con poder de coordinación real para evitar disfunciones y actuaciones discrecionales por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad establecidas en su municipio. Evidentemente en estas Juntas Locales de Seguridad hablamos de políticas municipales de base, cotidianas, a nivel municipal, no de problemas que trasciendan su ámbito de actuación o que tengan cierta envergadura. Por tanto, las Juntas Locales deberían tener unas funciones operativas con una coordinación real y efectiva de obligado cumplimiento en su aplicación.

En consecuencia, o existe ese mando único con poder decisivo, o nunca será un órgano de coordinación real, porque no se conseguirá nada, ya que en el momento en que un mando de las fuerzas y cuerpos de seguridad se niegue a acatar lo que se decida en esa Junta Local, al no tener valor de obligación, quedará a la predisposición y voluntariedad de los mandos asistentes en ese momento.

Otro problema que se observa, es que los acuerdos establecidos en las Juntas Locales de Seguridad están subordinados *de facto* al visto bueno de las Jefaturas Superiores de Policía. Ejemplo de ello lo tenemos en las Juntas Locales de la Comunidad de Madrid, cuyos acuerdos se encuentran subordinados a la validez que otorguen las Jefaturas Superiores.

Es decir, que puede haber un acuerdo en una Junta Local de Seguridad, pero siempre estará supeditado a la aprobación de las Jefaturas superiores. Sin embargo, esto no está contemplado en la normativa que lo regula, es decir, el Real Decreto 1087/2010, ya que en su artículo 14 deja claras las funciones de las Comisiones de Coordinación Policial y su dependencia funcional de la Junta Local de Seguridad, estando integradas dichas Comisiones por los jefes inmediatos de los cuerpos de seguridad con competencia territorial en el término municipal.

Y es esa Comisión de Coordinación Policial la que tendrá la función de asegurar la coordinación y la ejecución operativa de acciones conjuntas acordadas por la Junta Local de Seguridad, a quien corresponde supervisar su desarrollo y evaluar sus resultados³². Este Decreto que regula las Juntas Locales de Seguridad expresa que hay una serie de personas con voz y voto y lo que se acuerde allí es válido, sin tener que ser refrendado por nadie más.

32. Real Decreto 1087/2010:

Artículo 4. Competencias.

Las Juntas Locales de Seguridad, desempeñarán las siguientes competencias:

a) Establecer las formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad que ejercen sus funciones y competencias en el ámbito territorial del municipio.

b) Analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio. En particular, conocer, analizar y valorar la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten al normal desarrollo de la convivencia en el término municipal.

c) Elaborar el Plan Local de Seguridad; e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana y de seguridad vial para el ámbito municipal correspondiente, evaluando su ejecución y resultados. Dichos planes recogerán las formas y procedimientos de colaboración entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad implicados, en el ámbito respectivo de cada uno.

d) Proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial.

e) Informar la propuesta de participación del Servicio de Policía Local con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las funciones de policía judicial, de conformidad con la normativa vigente y con los Acuerdos de Colaboración suscritos entre el Ministerio del Interior y el respectivo municipio.

f) Evaluar y proponer la integración del Cuerpo de Policía Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma del correspondiente Protocolo entre el respectivo Ayuntamiento y el Ministerio del Interior.

g) Arbitrar fórmulas que garanticen el intercambio fluido de toda la información que pudiera ser relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia en el ámbito local, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el término municipal.

h) Acordar los planes específicos de colaboración y coordinación a desarrollar en el municipio con motivo de la celebración de eventos extraordinarios u otras situaciones que aconsejen la adopción de dispositivos especiales, con el objetivo de prevenir alteraciones del orden y garantizar la seguridad ciudadana.

i) Promover la cooperación con los distintos sectores sociales, organismos e instituciones con incidencia en la seguridad ciudadana del municipio. Para ello, analizará y valorará los trabajos realizados en el Consejo Local de Seguridad, así como la opinión de las diferentes entidades sociales sobre los problemas locales relacionados con la seguridad y la convivencia, a fin de integrar en la actuación pública las preocupaciones y opiniones del tejido social del municipio.

j) Conocer, en el ámbito de sus atribuciones, los conflictos e incidentes de competencia surgidos entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y el respectivo Cuerpo de Policía Local.

k) Cooperar con los servicios de protección civil, en los términos que se establezcan en la legislación y en el planeamiento en materia de protección civil.

l) Efectuar el seguimiento de los acuerdos alcanzados, verificando su cumplimiento y evaluando sus resultados.

Pero la realidad es que lo tiene que aprobar el jefe superior de cada comunidad autónoma, sin estar regulado normativamente, y contradiciendo lo que sí está regulado, es decir, que los acuerdos de las Juntas Locales tienen validez desde su aprobación.

Todo lo anteriormente expuesto, es en referencia a términos municipales donde coincidan Policía Local y Policía Nacional, pero en los que coincidan Policía Local con Guardia Civil, será igual o incluso más hermético, dependiendo de mandos superiores para su aprobación de compromisos, y por ende no dando validez inicial a lo acordado en las Juntas Locales de Seguridad.

Por lo tanto, se propone la elaboración de una norma legal que obligue a la coordinación, a través de las Juntas Locales de Seguridad, con mandos únicos y con un carácter de compromiso y deber por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad que operan en un ámbito territorial concreto, y a la aprobación de un plan local de seguridad ciudadana, que será aprobado en la Junta Local de Seguridad.

El poder legislativo y el ejecutivo, hasta ahora, no han regulado de manera clara todo lo referente a un sistema público de seguridad. De hecho, todo se encuentra redactado de tal manera que ello puede tener muchas interpretaciones.

Por otro lado, tenemos problemas endémicos a nivel municipal; ejemplo de ello lo tenemos en los alcaldes, que no quieren asumir competencias en materia de seguridad ciudadana por desconocimiento, o por temor a las quejas y protestas de sus propias policías locales. A mayores competencias, mayores riesgos, mayores problemas. Es decir, intentan evitar problemas no asumiendo sus responsabilidades.

Por el contrario, también se observan otros problemas que puede darse en las corporaciones locales con aquellos alcaldes que firman convenios (ejemplo de ello es el Convenio marco de colaboración en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial de 2007) que luego son inasumibles por falta de recursos económicos, humanos y/o materiales. Pero los firman por imagen propia o partidista, asumiendo competencias que saben que no podrán asumir operativamente.

En cuanto al subdelegado y delegado del Gobierno, como se ha mencionado antes, tienen un poder activo de decisión en materia de seguridad; de hecho, pueden presidir las Juntas Locales dentro de las Administraciones locales, aunque de manera compartida. Aun así, la realidad es que dependen igualmente de la voluntad de las jefaturas de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de los mandos políticos.

Siguiendo con el análisis normativo y las propuestas de mejora en la coordinación, se persigue la homogeneidad dentro de las propias policías locales, por ser el tema que nos ocupa.

Para ello, y como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, debemos acudir a nuestra Carta Magna, en concreto al artículo 148.1.22.^a de la Constitución Española, y al artículo treinta y nueve de la LOFCS, que establece que, en base a esta Ley Orgánica y a la de Bases de Régimen Local, corresponde a las comunidades autónomas coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la comunidad. Si nos atenemos a la redacción literal de la norma, esta expresa que las comunidades autónomas coordinarán la actuación de las policías locales, hecho que no se está ejecutando³³.

La coordinación en las policías locales es una competencia de carácter autonómico, cuyo objetivo es establecer criterios de homogeneización de las diferentes policías locales, a lo que debe unirse una correcta coordinación con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad de un ámbito territorial concreto, y todo ello se debe tratar en las Juntas de Seguridad.

“Basta señalar que en el ámbito de las Policías Locales, el bloque de la constitucionalidad solo atribuye a la Comunidad autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre ‘seguridad pública’”³⁴. De esa atribución competencial, el Estado ha desarrollado la LOFCS, donde hallamos, entre otros, aspectos de organización y funciones de las policías locales³⁵, encontrando limitadas las funciones del artículo treinta y nueve de la LOFCS, quedando limitadas, de conformidad con la propia LOFCS y la LBRL, a funciones de coordinación de la actuación de las mismas (SSTC n.º 25/1993, de 21 de enero, n.º 81/1993, de 8 de marzo, y n.º 175/2011, de 8 de noviembre)³⁶. Por ello, las comunidades autónomas deben coordinar la actuación de las policías locales mediante el ejercicio de

33. El art. treinta y nueve de la LOFCS dice:

Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

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

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

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

34. Gil Franco (2014: 558).

35. STC n.º 85/1993, de 8 de marzo.

36. Gil Franco (2014: 558).

una serie de funciones que se expresan con la máxima claridad en el citado artículo treinta y nueve de la LOFCS.

Sin embargo, no parece ser este el camino emprendido por las distintas leyes de coordinación, las cuales presentan su propia visión del término “coordinación”, englobando dentro de este “el todo” de la acción de coordinar: “Se entiende por coordinación el conjunto de técnicas y medidas que posibiliten la unificación de los criterios de organización y actuación, la formación y perfeccionamiento uniforme del personal y la homogeneización de los recursos técnicos y materiales a su disposición, así como el establecimiento de información recíproca, asesoramiento y colaboración. Dichas técnicas y medidas irán dirigidas a obtener el funcionamiento homogéneo e integrado de los cuerpos de Policía Local, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública”³⁷.

El Tribunal Supremo se pronunció por el término “coordinación” e indicó que “la coordinación de que venimos tratando no se refiere ni limita a lo anterior, sino que tiende más a una coordinación en el sentido de una ‘coordinación’ u ‘ordenación común’; esto es evidente si se repara en que la norma no se limita a otorgar facultades a fin de evitar conflictos entre las administraciones locales y autonómica, o entre unas administraciones locales y otras (poco imaginables, dado el ámbito territorial de actuación de la Policía Local), sino que permite adoptar normasmarco (sin que la ley establezca los límites de la mismas ni su ámbito regulador específico) e imponer la uniformidad en una serie de materias, lo cual va mucho más allá de la coordinación en el primer sentido mencionado, ingresando en el ámbito de la búsqueda de una ‘ordenación común’ de todas las Policías Locales de una determinada Comunidad Autónoma”³⁸.

En cuanto a la Constitución Española, en su artículo 148.1.22.^a establece que son las comunidades autónomas las que podrán asumir competencias en “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”³⁹.

Esta Ley Orgánica es la 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se constituye como la normativa básica de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad de ámbito nacional.

37. Gil Franco (2014: 561).

38. STS n.º 8726/2012, de 3 de diciembre.

39. El art. 148.1 CE dice: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 22.^a La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

En consecuencia, la coordinación debería ser desde un nivel autonómico en el ámbito de las policías locales, ya que es la comunidad autónoma la competente para ello, eso sí, sin invadir las competencias municipales. Por ejemplo, normativamente nada impide que las comunidades autónomas puedan elaborar protocolos de colaboración policial en determinadas materias, como pueden ser violencia de género, protección animal, delitos de odio, creación de bases de seguridad a nivel autonómico, etc. Legalmente no estaría prohibido.

Las comunidades autónomas pueden impulsar actuaciones comunes para sus policías locales, en materia de tráfico, seguridad, etc., decretando campañas y protocolos comunes para todas las policías locales de su comunidad.

De hecho, la Dirección General de Tráfico no tiene competencia de coordinación en la intervención de la Guardia Civil y las policías locales en materia de tráfico. Sin embargo, a través de las campañas que establece, estas fuerzas y cuerpos de seguridad se acogen y asumen la realización de las mismas, sin tener fuerza vinculante la Dirección General de Tráfico para su ejecutoriedad.

Las comunidades autónomas tienen competencias para coordinar a todas sus policías locales, y no lo hacen por factores que se desconocen; pudiera ser por desconocimiento o dejadez de funciones. Pero, sin embargo, legalmente tienen asumidas esas competencias.

A partir de estos hechos, tendría cabida la realización de una base conjunta de información de todas las policías locales de una misma comunidad autónoma. Pero carecería igualmente de sentido, ya que a lo que se debe aspirar es a una base conjunta de información con el resto de fuerzas y cuerpos de seguridad, de manera unísona y coordinada.

Y en cuanto a la coordinación de las policías locales con otras policías, díganse autonómicas o estatales, se tendría que hacer una reforma profunda de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que deje claras las competencias de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad.

A partir de la LOFCS se promulgaron las correspondientes leyes de coordinación de ámbito autonómico, que han posibilitado desarrollar la de las policías locales dentro de su ámbito territorial.

Este desarrollo normativo se ha producido de forma desigual entre las comunidades autónomas, ya que ha dependido de la visión de cada comunidad autónoma, incluso atendiendo a motivos partidistas, por lo que el desarrollo ha sido muy dispar y heterogéneo, lo que ha dado lugar a policías locales muy diferentes.

El desarrollo normativo y de coordinación se encuentra condicionado por la desavenencia y disconformidad entre las diferentes Administraciones, esto es, Estado, comunidad autónoma y local. Estas desavenencias entre Ad-

ministraciones nunca deberían favorecer el incumplimiento de las normas, por lo que deben establecerse mecanismos de control, con un régimen sancionador para su total cumplimiento.

Esos mecanismos de control, no son otros que una actualización normativa estatal adaptada a la sociedad actual y de donde se desarrollen las leyes de coordinación y demás normativa autonómica y local.

En cuanto a que la coordinación de las policías locales deba tener un ámbito autonómico, al ser el competente en ello, hay que clarificar que las leyes de coordinación de las policías locales han producido mayor heterogeneidad y diversidad en las mismas, por lo que se aboga por una normativa de carácter estatal y su gestión autonómica, respetando la autonomía local, todo ello en base a la consecución de una homogeneización de las policías locales en su ámbito nacional, teniendo presentes sus peculiaridades.

Como se acaba de mencionar, las leyes de coordinación autonómicas han dado lugar a una diversificación excesiva de todas las policías locales, por lo que se hace necesaria la modificación de la LOFCS y la creación específica de una Ley de Seguridad Local que competa a las policías locales en un ámbito estatal, al objeto de establecer una imagen de servicio público local homogéneo, garantizando unos derechos y deberes comunes en el ámbito nacional.

7

La formación y el perfeccionamiento de las policías locales como base primordial para la coordinación

La formación es el pilar básico y necesario para una adecuada actuación de las policías locales, con el fin de un servicio de calidad al ciudadano. La clave de la mejora en la seguridad reside en contar con agentes de la autoridad bien formados.

Esta formación viene recogida en la LOFCS 2/86, en concreto en el Preámbulo, apartado II, donde se dispone la esencialidad y necesaria formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad, basada en criterios de profesionalidad y eficacia, donde se exige una formación y un perfeccionamiento permanentes⁴⁰.

40. Preámbulo LOFCS, apartado II, b):

En el aspecto estatutario, la Ley pretende configurar una organización policial, basada en criterios de profesionalidad y eficacia, atribuyendo una especial importancia a la formación permanente de los funcionarios y a la promoción profesional de los mismos.

Se parte de la base de una formación adecuada, no solo para poder acceder y ser parte de los cuerpos de seguridad, en este caso de las policías locales, sino que es evidente la necesidad de que esta sea constante.

Este aspecto (formación de las fuerzas y cuerpos de seguridad) viene recogido en la LOFCS 2/86, como formación y perfeccionamiento⁴¹, en su artículo sexto.6, afirmando que se accederá a los distintos puestos teniendo en cuenta los principios de mérito, capacidad y antigüedad.

Queda remarcado en el artículo sexto.2.a) que la formación tendrá “carácter profesional y permanente”.

“b) Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones Públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios”.

Y para resaltar la significación de la formación, en el siguiente apartado, c), se señala lo siguiente: “Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes”.

A través de estos apartados, se observa, sin lugar a dudas, que la formación no queda reducida a un mero acceso a la obtención de un título que permita ejercer bien como policía local o como agente de la seguridad del resto de cuerpos, sino que se remarca la obviedad de una “formación permanente”, que tienen que existir los centros debidamente habilitados, con el profesorado capacitado y la colaboración tanto de entidades como de personalidades responsables de la Justicia, de la Seguridad e, incluso, de las Fuerzas Armadas.

Es evidente que una buena formación policial conlleva muchos aspectos positivos para conseguir los mejores resultados, tanto a nivel individual como colectivo. Pero se debe destacar y fomentar una formación conjunta y coordinada entre las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad, que dé lugar a la

Los funcionarios de policía materializan el eje de un difícil equilibrio, de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones, ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas; deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran y la balanza capaz de lograr ese equilibrio, entre tales fuerzas contrapuestas, no puede ser otra que la exigencia de una actividad de formación y perfeccionamiento permanentes —respecto a la cual se pone un énfasis especial—, sobre la base de una adecuada selección que garantice el equilibrio psicológico de la persona.

41. La LOFCS indica: “La formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se adecuará a los principios señalados en el artículo 5.º” (Capítulo III. Disposiciones estatutarias comunes).

realización de convenios o protocolos de actuación que unifiquen criterios y recursos de intervención.

La formación, teniendo como raíz la coordinación entre los distintos cuerpos policiales, genera la satisfacción dentro de sus componentes policiales, una confianza y criterios unísonos en las intervenciones, y un servicio de calidad hacia el ciudadano.

Este aspecto viene tratado como relevante en la Convención Europea de Derechos del Hombre, por reconocerse que la misión de los agentes es la de prevenir y garantizar no solo la libertad, sino también la seguridad ciudadana, como garante de un equilibrio social. Y, para llegar a este punto, es necesaria una preparación adecuada y continua en el tiempo.

Para ello se aboga por la realización de acciones comunes entre todos los cuerpos policiales, así como el intercambio de información y el acceso a la misma. Se deben realizar convenios de acceso e intercambio de información continua entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad actuantes en un territorio concreto, para proceder de la forma más idónea o eficaz en cada situación y contexto.

En la misma línea, el término formación aparece en las obras de algunos autores; tal es el caso de Barbero Santos⁴², que expone que “el funcionario de policía debe recibir una formación general y profesional profunda, antes y durante un servicio, así como una enseñanza apropiada en materias sociales, libertades públicas, derechos humanos, y, esencialmente, en lo que concierne a la Convención Europea de Derechos del Hombre”.

Con el fin de garantizar la seguridad ciudadana y proteger el libre ejercicio de derechos y libertades, los agentes de la autoridad necesitan una adecuada formación y preparación profesional: “para realizar correctamente su función de coproducción de la seguridad con la ciudadanía, de prevención de riesgos, de remoción de obstáculos para que primen los derechos y la calidad de vida del ciudadano en la vida cotidiana, la institución policial no puede ser un instrumento ciego, debe estar integrada en la sociedad del conocimiento, aportando su saber específico, debe poder estar en situación de construirlo y de contribuir a las políticas, a través de canales de participación ciudadana e institucional. Lo que exige una policía permanentemente bien formada e integrada en su comunidad, que le exige cuentas y la controla”, afirma Lasén Paz⁴³.

La realidad social actual, además, implica una serie de aspectos de los cuales no se puede, hoy por hoy, prescindir, como es la tecnología punta, en

42. Barbero Santos (1985: 39-42).

43. Lasén Paz (2003: 58).

el uso e intercambio de información a través de medios informáticos. Medios que deben ser punteros en cuanto a actualización y acceso a la misma. Este tipo de formación y de información permite no solo la resolución de muchos casos, sino lo que es más importante: su prevención.

Como conclusión de este aspecto tan básico e importante como es la formación profesional para los cuerpos de seguridad, y, en el caso que nos ocupa, las policías locales, es evidente que debiese existir un consenso entre todas las comunidades autónomas respecto a los niveles de formación, tanto básica de acceso como superior, con su conveniente validación o inclusión con el resto de ramas de formación, en el nivel que corresponda.

Si bien cada comunidad posee sus características regionales, municipales y ciudadanas, en lo que respecta a la seguridad deben existir puntos de concordancia, o comunes para todas ellas, donde debe actuar como eje la coordinación, y esta debe ser impartida desde la formación más básica hasta la enseñanza superior. Solo así será posible llevar a cabo una coordinación continuada en todos los aspectos, que contemple el reconocimiento de todos los cuerpos de seguridad, procurando mantener unos principios de igualdad, como pueden ser la uniformidad a la hora de la selección, la implementación de la formación continua, aspectos de remuneración, y el acceso por cualidades —tanto experienciales como de formación recibida— a los puestos más idóneos para cada agente.

Es obvio que un aspirante a agente de seguridad o policía local con unos conocimientos muy avanzados en Informática, por ejemplo, debería ocuparse de este aspecto, tan importante a la hora de organizar y formular una coordinación que hoy en día es más necesaria que nunca, no solo a nivel municipal, sino también comarcal, comunitario y de país, y, por supuesto, la tan favorecedora coordinación a nivel internacional, que cada día es más reconocida y llevada a la práctica a través de organizaciones como INTERPOL⁴⁴, EUROPOL⁴⁵, OLAF⁴⁶ y FRONTEX⁴⁷.

44. INTERPOL (Organización Internacional de Policía Criminal). Organización intergubernamental que cuenta con 194 países miembros, cuya misión es ayudar a la Policía de estos países a colaborar entre sí, ofreciendo seguridad.

45. EUROPOL (Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial). Fue creada en 1999, con sede en La Haya (Países Bajos), y está encargada de ayudar a las autoridades policiales y judiciales nacionales a combatir la delincuencia internacional y el terrorismo, así como de velar por el cumplimiento de la ley en la Unión Europea.

46. OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude).

47. FRONTEX (Guardia Europea de Fronteras).

8

Conclusiones y propuestas

En este artículo se ha realizado un estudio y análisis que favorecerá el actual modelo de seguridad, interrelacionando todas las fuerzas y cuerpos de seguridad mediante la coordinación.

Las Administraciones públicas y sus organismos poseen unas funciones determinadas normativamente, pero eso no impide que por su carácter de servicio público tengan la obligación legal de cooperar y coordinarse entre ellas.

Se deben establecer ámbitos de colaboración entre todos los agentes intervinientes en la seguridad. Todo ello en base a que “la seguridad es cosa de todos y para todos”, en cualquier circunstancia, acto o evento. La coordinación de todos los organismos dentro de la Administración local, resulta imprescindible para el óptimo funcionamiento del dispositivo y el desarrollo del mismo.

Los protocolos de actuación, la coordinación, el diálogo permanente y su posterior evaluación, harán una mejor intervención de manera profesional en aras de garantizar la seguridad ciudadana. Por ello se debe actuar con “criterios de unidad”, mediante medidas de coordinación basadas en el principio del derecho a la seguridad de todos los ciudadanos.

Por otro lado, y en relación con lo anterior, se hace necesaria una actualización normativa, que no sea ajena a la realidad social y que dé lugar a una homogeneidad y coordinación entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad. Solo a través de criterios y leyes claros al respecto, se podrá llegar a una coordinación eficaz y real.

Para ello, se debe derogar o actualizar la LOFCS. Está heterogeneidad normativa se debe a que no se está legislando desde el ámbito estatal y sí desde algunas comunidades autónomas, donde se observan leyes de coordinación diversas y actuales. Estos hechos dan lugar a una normativa muy heterogénea y en muchas ocasiones contradiciendo la Ley marco de todas ellas, la LOFCS 2/1986, lo que da lugar a la creación bilateral de comisiones entre la Administración estatal y autonómica, o a recursos de inconstitucionalidad.

En cuanto a la coordinación operativa, se aboga por unificar oficinas compartidas entre las fuerzas y cuerpos de seguridad en ese territorio de actuación, dando un servicio de calidad al ciudadano. Entre otras medidas, se propone: unificar salas de operaciones de emergencia, mediante salas conjuntas de ámbito local; agrupar las bases de datos comunes a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, con niveles de acceso, y mejorar y compartir los equipos de transmisiones. Todo ello mediante mecanismos reales de coordinación y eficacia.

Se debe otorgar un mayor protagonismo a las Juntas Locales de Seguridad. Como primer paso, debería elaborarse y aprobarse un plan local de seguridad ciudadana, y crearse una comisión de coordinación en las Juntas Locales de seguridad, donde adquieran funciones operativas de coordinación real y efectiva dentro de las políticas municipales.

Por último, destacar la importancia de la formación común y coordinada dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad, como herramienta efectiva para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Todo ello con el objeto de un servicio de calidad hacia el ciudadano, de manera eficaz, eficiente y efectiva.

9

Bibliografía

- Alonso Pérez, F. (2004). Principios básicos de actuación. En AA. VV. *Manual del Policía* (2.^a ed.). Madrid: La Ley-Actualidad.
- Anulada de nuevo una prueba de las oposiciones para la Policía Canaria. (2021). *La Provincia*, 19-10-2021. <https://www.laprovincia.es/canarias/2021/10/19/anulada-nuevo-prueba-oposiciones-policia-58526046.html>.
- Badenas Gil de Reboleño, I. (2011). La prevención del delito en las ciudades. Viejas y nuevas políticas. La participación de la Policía Autonómica. En S. Iglesias Machado y J. Delgado Aguado (coords.). *Seguridad urbana, urbanismo y entornos urbanos*. Madrid: Dykinson.
- Barbero Santos, M. (1985). El respeto de los derechos humanos: Grandeza y servidumbre de la actividad policial. *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, 11.
- Berrocal Díaz, S. (2016). *El camino a un nuevo modelo de Policía en España* [tesis doctoral]. Universitat Politècnica de València.
- Campos Doménech, A. (2016). *La Policía Local como Policía Integral Básica en el modelo policial español* [tesis doctoral]. Universitat de València.
- Córdoba Castroverde, D. y Guilló Sánchez-Galiano, A. (1992). Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Documentación Administrativa*, 230-231, 337-388.

Díaz, E. (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus⁴⁸.

Europa Press. (17-11-2006). *CCN acusa al Gobierno de ocultar su fracaso de la Policía Canaria con los planes de coordinación de los cuerpos locales*. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-ccn-acusa-gobierno-ocultar-fracaso-policia-canaria-planes-coordinacion-cuerpos-locales-20061117124653.html>.

García Gil, F. y García Nicolás, L. A. (2000). *Manual práctico del policía local*. Pamplona: DAPP.

García Navarro, Á. y Cosidó Gutiérrez, I. (2016). *Policía, derechos humanos y deontología*. Berg Institute.

García Ortiz, F. J. (2002). La inseguridad ciudadana. Unión Europea. En *Inseguridad ciudadana: ¿un problema policial? Cuadernos de la AUGC para la formación y el debate*. Valencia: Asociación Unificada de Guardias Civiles.

Gil Franco, A. J. (2014). *Competencia local en materia de Policía y Régimen Jurídico de los Cuerpos de Policía Local* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Gil Márquez, T. (2004). *El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978* [tesis doctoral]. Universitat Abat Oliba (CEU).

Jaschke, H.-G. (2008). *La ciencia policial — Enfoque europeo*. CEPOL.

Jiménez Blanco, A. (1985). *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Lasén Paz, M. (2003). La formación y los valores de la Guardia Civil. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 12.

Linde Paniagua, E. (1981). *Sentencias y autos del Tribunal Supremo y resoluciones de la Dirección General de los Registros en que se citan, estudian o aplican preceptos constitucionales*. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Martín Fernández, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

48. Díaz señala que “el elemento cualitativo que separa el mero principio de legalidad, del sistema inspirado en el reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos es el denominado Estado de Derecho”.

Morell Ocaña, L. (1998). *Curso de Derecho Administrativo*. Aranzadi.

Naciones Unidas. (1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.*

Rodríguez, R. (2009). El fracaso de la pseudopolicía canaria. *Canarias Opina* [blog], 14-03-2009. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/canarias-opina/fracaso-pseudopolicia-canaria_132_5395205.html.

Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30.

Servera Muntaner, J. L. (1999). *Ética policial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Yuste Barranquero, Á. (2006). Principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En AA. VV. *Aspectos legales de la seguridad*. Madrid: Dykinson.

