

La Policía Local como policía judicial

1. La posición general de los municipios en materia de seguridad.
 - 1.1. La organización de la seguridad pública. 1.2. Las competencias municipales.
 - 1.2.1. El planteamiento en la legislación estatal. 1.2.2. El planteamiento en la legislación de Cataluña.
2. Policía judicial y otras formas de colaboración.
 - 2.1. Delimitación del concepto de policía judicial. 2.2. Auxilio judicial y ejercicio de competencias delegadas.
3. El encaje de las policías locales como policía judicial.
4. El régimen jurídico de actuación.
 - 4.1. Régimen jurídico en las actuaciones de las policías locales en tanto que policía judicial. 4.1.1. En actuaciones preprocesales. 4.1.2. En el marco del proceso penal.
 - 4.2. Régimen jurídico en actuaciones de policía de seguridad.

Eduardo Paricio Rallo
Magistrado

1. La posición general de los municipios en materia de seguridad

1.1. La organización de la seguridad pública

Antes de situar a los municipios en el entramado general de la seguridad pública conviene poner de relieve algunas características de este sector de la actividad administrativa, características que ponen de manifiesto una situación de estancamiento histórico:

a) La organización actual de la seguridad no responde propiamente a las características de un servicio público; esto es, una acción pública orientada a la satisfacción de un derecho subjetivo de los ciudadanos en tanto que derecho exigible.

En efecto, tradicionalmente la seguridad ha quedado centrada en una actividad meramente policial, actividad que se desarrolla en la persecución de ilícitos, sean penales sean administrativos. Estamos, pues, en el contexto de una actividad esencialmente represiva típica del Estado liberal, actividad que no ha cambiado sustancialmente hasta ahora. Esta situación contrasta con la evolución que otros sectores de la actividad han experimentado al hilo de la progresión de derechos subjetivos, la aparición de los derechos colectivos, y la correlativa articulación de servicios públicos orientados a la protección o satisfacción de aquéllos.

Ocurre que también la seguridad queda configurada como un derecho subjetivo, y así se desprende de los artículos 15 y 17 de la Constitución española, preceptos que establecen el derecho a la libertad, a la seguridad, a la integridad física y moral. Paralelamente el artículo 104 de la CE establece que las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

El caso es que lo que define un servicio público es la garantía de un derecho o unos derechos, de forma que devienen exigibles en una concreta intensidad, lo que paralelamente supone la articulación de una organización administrativa destinada a prestar el servicio en cuestión y del cual resulta responsable ante el ciudadano.

En el caso de la seguridad la vertiente puramente represiva de la acción pública ha quedado sumamente desarrollada, y también si se quiere la vertiente organizativa, tanto policial como judicial; pero la posición del ciudadano frente a ese ordenamiento sancionador y organizativo es sumamente débil fuera del proceso judicial. El derecho a la seguridad no se traduce en prestaciones que sean exigibles en una buena parte de aspectos que resultan esenciales como los de prevención, el despliegue de operativos de vigilancia, la velocidad de respuesta del sistema,

etc. No existen estándares que den la medida del derecho del ciudadano a la seguridad, como tampoco se han generalizado en materia de seguridad las garantías ordinarias de los ciudadanos respecto a la actividad de intervención, que son esencialmente las garantías establecidas en la Ley 30/1992. Incluso en el ámbito propiamente sancionador la posición del denunciante queda sumamente disminuida.

En definitiva, no existe en materia de seguridad una respuesta pública comparable con la que se ha articulado respecto a otros derechos como la salud, la educación o los servicios sociales.

b) Tradicionalmente no ha existido propiamente un sistema de seguridad como tal sistema. En un contexto de dispersión competencial entre diversas administraciones y diferentes cuerpos policiales y de crecimiento notable de la seguridad privada, no se han articulado hasta ahora los mecanismos de cohesión –planificación, coordinación, información, prevención– que permitan garantizar el funcionamiento de las partes como un sistema integrado.

Esta circunstancia ha sido afrontada de forma meritoria en Cataluña a partir de la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad, una ley que aborda cuestiones tan elementales como la planificación, la coordinación y cooperación, la participación ciudadana, e incluso el establecimiento de estándares mediante cartas de servicios públicos. Una ley que, sin embargo, es tan meritoria como inaplicada todavía.

c) La Generalitat de Catalunya ha asumido una posición central en materia de seguridad a pesar de la debilidad de los títulos competenciales que ostenta, una posición que ha comportado el desplazamiento de los servicios ordinarios de seguridad a los Mossos d'Esquadra sobre la base de un simple acuerdo de la Junta de Seguridad de Cataluña, en un contexto en que la competencia en materia de seguridad queda constitucionalmente atribuida a la Administración del Estado con carácter exclusivo y bajo unas leyes orgánicas de fuerzas y cuerpos de seguridad y de seguridad ciudadana que sitúan a las comunidades autónomas en una posición absolutamente marginal.

Así ha sido hasta el actual Estatuto de autonomía, cuyo artículo 164 ha venido a dar cobertura a la situación.

d) La legislación afronta la distribución de competencias entre administraciones públicas y cuerpos de seguridad sobre la base de conceptos poco precisos, como seguridad ciudadana, seguridad del Estado, orden público, policía de seguridad, policía de proximidad, policía comunitaria, vigilancia en espacios públicos, protección de personas y bienes o seguridad en lugares públicos. Conceptos todos ellos que coexisten y se entremezclan, circunstancia que no

permite definir claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno.

Una situación que ha propiciado modelos de prestación de la seguridad muy variados según el municipio.

e) El régimen jurídico aplicable a la acción de policía se mueve de forma a veces confusa entre el Derecho Procesal Penal y el Derecho Administrativo, de modo que no acaba de quedar clara la situación en actuaciones preprocesales, como tampoco es clara la posición de las administraciones –singularmente los municipios– en sus relaciones con las policías judiciales y con el sistema judicial. En este sentido llama la atención cómo la posición municipal en tanto que Administración autónoma y el sofisticado sistema de relaciones interadministrativas desaparecen acriticamente ante cualquier requerimiento judicial.

1.2. Las competencias municipales

1.2.1. El planteamiento en la legislación estatal

Tradicionalmente los municipios han constituido un nivel de administración competente en materia de seguridad, aunque también es cierto que sólo ejercían materialmente tal competencia los municipios dotados de Policía Local, que son los menos. Esta competencia histórica incluía la consideración del Alcalde como autoridad en materia de seguridad junto a las autoridades del Ministerio de Gobernación y del Gobernador Civil.

Ciertamente tal posición municipal respondía a una situación histórica en que la debilidad de las estructuras territoriales de la Administración central obligaba a reconocer a los ayuntamientos un buen margen de actuación. Por otro lado, la posición subordinada de los municipios hasta la Constitución y la designación del Alcalde por parte del Gobernador Civil facilitaban este rol local en materia de seguridad.

La situación cambió a partir del nuevo sistema constitucional. El primer síntoma fue la rápida retirada de la condición de autoridad en materia de seguridad que hasta entonces habían recibido los alcaldes, una retirada que se efectuó precisamente en el año 1979, poco antes de las primeras elecciones municipales. A partir de aquel momento, la posición municipal en la materia ha quedado en una constante ambigüedad de fondo.

Es cierto que la nueva configuración del ordenamiento local introducida a partir de la Ley de bases del régimen local incluye un título competencial ciertamente amplio en esta materia. Así, el artículo 25.1.a) atribuye a los municipios nada menos que la “seguridad en lugares públicos”, aunque tal atribución es en realidad un simple anuncio de lo que después habrán de concretar las leyes sectoriales, y el caso es que la posterior legislación ordinaria no

acaba de resolver el papel que corresponde a los municipios.

Pues bien, como ya se ha apuntado, no existe propiamente una ley estatal de seguridad que ordene sistemáticamente este sector. La Ley orgánica 1/1992, de protección de la seguridad ciudadana, es una norma de contenido parcial y no sistemático que se limita a regular sólo algunos aspectos puntuales en la materia, pero que no define un sistema de seguridad. Por su parte, la Ley orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad, no establece propiamente unas competencias municipales, sino un conjunto de competencias de las policías locales. Planteamiento ciertamente equívoco, puesto que las competencias son imputables en todo caso a los niveles de gobierno o a las autoridades correspondientes, pero no a los cuerpos funcionariales, que no son más que instrumentos de ejecución. La primera consecuencia de tal planteamiento es que prácticamente quedan excluidos del sistema todos los municipios que no disponen de cuerpo de policía local.

Sea como fuere, la atribución de funciones a las policías locales se centra en la autoprotección institucional, la circulación urbana y el cumplimiento de las normas y resoluciones municipales. Juntamente con tales competencias específicas, se incluye una cláusula mucho más general, “Vigilar los espacios públicos”, y un conjunto de funciones de mera colaboración que, en conjunto, no permiten perfilar nítidamente la responsabilidad exacta de las policías locales en el conjunto de autoridades y cuerpos competentes.

A su vez, la Ley de seguridad ciudadana consolida la marginación municipal respecto al sistema de seguridad al excluir a los alcaldes del listado de autoridades en la materia. Por lo demás, la Ley orgánica 1/1992 se limita a reconocer a la Administración y a los cuerpos policiales un conjunto de potestades de intervención y a mejorar el sistema sancionador administrativo en la materia. Se trata de una ley tangencial en el sistema, que se limita a una vocación claramente sancionadora y no organizativa.

El resultado que se deriva del marco normativo citado es que los municipios, si bien asumen una posición relativamente marginal en el sistema, disponen en cambio de títulos competenciales ciertamente amplios –igual que las restantes administraciones públicas–, lo que permite dar cobertura a modelos de distribución de funciones bien diferentes.

Tal amplitud y ambigüedad competencial supone en la práctica que haya municipios que, por vocación o por necesidad, han asumido un papel notablemente activo en materia de seguridad, mientras que otros se limitan a funciones de tráfico y de policía administrativa.

1.2.2. El planteamiento en la legislación de Cataluña

La Ley 4/2003, del sistema de seguridad de Cataluña, reconoce en su artículo 4.3 la competencia de los alcaldes en la dirección de la política de seguridad del municipio de acuerdo con sus competencias y en el marco del Plan de seguridad, la de ordenar y dirigir las actuaciones municipales en materia de seguridad, y el mando superior de la policía municipal.

A su vez, el artículo 28.3 determina las funciones de las policías locales, entre las que se incluyen la protección de autoridades e instalaciones municipales, la policía administrativa en el ámbito de las competencias municipales, la colaboración en las funciones de la policía de seguridad ciudadana, la policía comunitaria en el ámbito de la convivencia vecinal y de los servicios públicos locales, las que le correspondan en calidad de policía judicial y, aparte, reconoce como competencias compartidas la policía de proximidad, el auxilio y asistencia ciudadanos, la intervención en la resolución amistosa de conflictos privados y la vigilancia en espacios públicos.

Así pues, se trata pues de una ley a primera vista más ambiciosa, aunque si se analiza atentamente, las cláusulas de atribución competencial quedan en muchos casos fuertemente matizadas.

Por su parte, el artículo 84.2 del Estatuto de autonomía establece la competencia de los gobiernos locales respecto a “la regulación de las condiciones de seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en locales de concurrencia pública y la coordinación mediante las juntas de seguridad de los diversos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio”.

El artículo 164 atribuye a la Generalitat de Catalunya el grueso de las competencias ordinarias en la materia, competencias que incluyen la planificación y la regulación del sistema de seguridad, la ordenación de las policías locales y la seguridad ciudadana y el orden público en general a través del cuerpo de los Mossos d’Esquadra.

Así pues, la Ley del sistema de seguridad parece mejorar la posición de las policías locales, aunque la base constitucional de tal ley es dudosa si se tiene en cuenta que la competencia exclusiva en la materia corresponde al Estado, o así era hasta el Estatuto de autonomía.

El planteamiento de la Ley del sistema de seguridad no ha quedado recogido sin embargo en el propio Estatuto de autonomía, en la medida en que se limita a atribuir a los municipios una competencia exclusivamente reguladora, pero no ejecutiva, aparte de la presidencia de la Junta de Seguridad Local donde ésta exista.

2. Policía judicial y otras formas de colaboración

2.1. Delimitación del concepto de policía judicial

El artículo 126 de la Constitución española aborda la policía judicial en los siguientes términos:

“La policía judicial depende de los jueces, de los tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.”

Se ha discutido mucho si el concepto de policía es de carácter orgánico, esto es, que se refiere a unidades orgánicas adscritas a juzgados y fiscalías, o bien se trata de una mera función que asumen las diversas policías. Finalmente, la opción que se ha decantado en nuestra legislación es la funcional, de forma que la policía judicial es asumida por las distintas unidades policiales como más adelante se dirá, aunque se hayan adscrito algunas unidades a juzgados, unidades que sin embargo dependen orgánicamente del Ministerio del Interior.

En cualquier caso, no hay duda que la policía judicial se circunscribe al ámbito del enjuiciamiento criminal, de forma que esta función sólo existe si hay delito, y en relación con una investigación criminal. La relación con jueces y tribunales en otros ámbitos no puede ser encajada en la función de policía judicial. Incluso las actividades de vigilancia de carácter general relacionadas con la prevención de delitos y faltas no han de ser calificadas como policía judicial hasta que en el curso de las mismas se identifique al menos la comisión de un ilícito penal.

Los artículos 547 de la Ley orgánica del Poder Judicial y 282 de la Ley de enjuiciamiento criminal abundan en esta idea al referirse a la policía judicial como un “auxilio de los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes”.

Ahora bien, la policía judicial no se limita sólo al cumplimiento de órdenes o instrucciones judiciales o del fiscal, sino que incluye también la actuación previa a la apertura de diligencias; esto es, a partir del momento que en el curso de una actuación ordinaria se constatan indicios de delito en cualquiera de las formas de responsabilidad penal posibles, lo que incluye delitos no llegados a cometer pero en los que se aprecie al menos el grado de tentativa. Otra cosa es que esta actuación preliminar sea estrictamente provisional, de forma que el funcionario debe comunicar la situación de forma inmediata al juez o fiscal (artículo 284 de la LECr), en todo caso antes de veinticuatro horas (artículo 295 de la LECr).

Cabe señalar que esta actuación preliminar es particularmente intensa en el caso de los delitos flagrantes que se citan en el artículo 795 de la LECr respecto al juicio rápido, situación en la que el agente asume en solitario el grueso de las funciones de investigación y aseguramiento de pruebas, incluso la cita de imputados, ofendidos y testigos ante el juzgado de guardia (artículo 796 de la LECr).

2.2. Auxilio judicial y ejercicio de competencias delegadas

La policía judicial no agota las relaciones instrumentales entre el aparato judicial y las administraciones públicas. En efecto, una de las situaciones más frecuentes es la que se genera a partir del auxilio que personas y entidades de todo tipo deben prestar a jueces y tribunales. Deber de colaboración que incluye a funcionarios, autoridades y administraciones públicas. El artículo 118 de la Constitución española establece en este sentido lo siguiente:

“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.”

Un planteamiento que reproduce el artículo 17 de la LOPJ y que define un deber de colaboración virtualmente ilimitado, aunque este último precepto matiza que dicho deber lo es “en la forma que la ley establezca” y “con las excepciones que establezca la Constitución y las leyes”.

Por consiguiente, cualquier requerimiento dirigido por jueces y tribunales se enmarca en el deber de auxilio judicial, excepto los requerimientos y órdenes dirigidos a la Policía Local en el marco de unas diligencias penales abiertas, situación que responde específicamente a la función de policía judicial que les es propia.

Las administraciones locales participan frecuentemente en estas funciones de auxilio judicial. Así sucede, por ejemplo, con los depósitos de vehículos u otros objetos a disposición judicial, o la atención a los desahucios para hacerse cargo de los enseres desalojados.

Nótese que el deber tal como queda formulado en la Constitución y en la LOPJ se circunscribe a los requerimientos efectuados por la autoridad judicial en sentido estricto, aunque el estatuto del Ministerio Fiscal establece también el deber de auxilio de autoridades y funcionarios respecto a los requerimientos efectuados por fiscales. En lo que respecta a la policía judicial, la LECr se limita a prever la posibilidad de requerir el auxilio de otros miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad si fuera necesario (artículo 772), pero la Ley orgánica de seguridad ciudadana

también extiende el deber de auxilio a las fuerzas y cuerpos de seguridad por parte de “todas las autoridades y funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias”. Así mismo, el artículo 34.2 de la LOFCS se refiere al auxilio necesario de autoridades y particulares a los miembros de las unidades de policía judicial.

Según se ha visto, el requerimiento de colaboración o de auxilio se concibe en el marco de una relación cuasi jerárquica, como una orden, puesto que la colaboración es obligada. En este sentido, la Constitución sitúa el deber de auxilio en el mismo plano que el deber de cumplimiento de sentencias y resoluciones judiciales. De forma que el deber se configura inicialmente como una relación de sumisión, sin más.

La cuestión es cuáles son los límites de esta sumisión o, más particularmente, en qué medida la Administración pierde su estatus autónomo y entra en excepción el sofisticado sistema de relaciones interadministrativas que protege a las entidades locales para convertirlas en un mero ente instrumental del aparato judicial. Éste es un aspecto nada estudiado, pero en cualquier caso cabe recordar que la LOPJ circunscribe el deber de auxilio y colaboración al marco legal, de forma que hay que entender que este deber de colaboración no es ilimitado sino que se refiere a lo posible según la disponibilidad de medios de la Administración o autoridad requerida (*ad impossibilia nemo tenetur*) y al marco de las competencias y funciones que son propias de las administraciones locales, en el bien entendido por otro lado que las ayudas o los auxilios a la autoridad judicial se ciñen a un concreto procedimiento judicial, de forma que se configuran como actuaciones puntuales y no como funciones generales o permanentes.

La cuestión es cómo reaccionar ante un requerimiento judicial que pueda considerarse excesivo, puesto que la Administración afectada no está persona en el procedimiento en el que se enmarca la orden en cuestión, ni tiene por qué estarlo. Pues bien, cabe entender que la Administración dispone de un mecanismo de reacción jurídica que es el conflicto de competencias –en este caso un conflicto negativo– previsto en el artículo 28 de la LOPJ, institución por otro lado muy escasamente utilizada en la práctica.

Como se ha dicho, el auxilio judicial se refiere a requerimientos puntuales. Cuando tales requerimientos se generalizan devienen en una función permanente de apoyo a la justicia, de forma que estamos en este caso ante una competencia delegada. El caso paradigmático es el de los depósitos de detenidos. No hay duda que ésta es una función o un servicio que no corresponde a los municipios, de forma que

la imposición a los mismos debe efectuarse por norma con rango de ley y con dotación de los recursos financieros necesarios –artículos 7.1 y 27.3 de la LRBRL–. Una dotación que debe ser suficiente como para atender a todos los gastos reales generados (STS de 21 de febrero de 1998).

Ahora bien, el deber de financiación no se limita al ejercicio de competencias delegadas, sino que alcanza también a cualquier otra función de colaboración o auxilio judicial; el artículo 17 de la LOPJ es claro al respecto. Cabe recordar en este punto que la jurisprudencia ha establecido una reserva de ley para la imposición de cargas financieras a las entidades locales (STS de 29 de setiembre de 1995, recurso 456/1993).

Un derecho a la financiación que, sin embargo, es discutible que se extienda a las funciones de la Policía Local como policía judicial, puesto que, como se verá, esta función está definida como competencia propia. El deber de financiación queda referido al ejercicio de competencias ajenas o atípicas, puesto que para el ejercicio de las competencias propias el ayuntamiento dispone de un sistema de recursos propio.

En nuestro caso debe entenderse que el responsable de enjuagar estos costes es la Generalitat de Catalunya en su calidad de responsable de los medios materiales de la Administración de justicia (artículos 104 del EAC y 37 de la LOPJ). Así pues, ante los gastos generados procede sin más el cargo financiero correspondiente al Departamento de Justicia.

3. El encaje de las policías locales como policía judicial

La atribución de las funciones de policía judicial a las policías locales es ya antigua. El artículo 283 de la LECr reconoció ya tal condición no sólo a “serenos, celadores y cualesquiera otros agentes de la policía urbana o rural”, sino también a “alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio”.

La cuestión no es si las policías locales tienen la condición de policía judicial sino con qué intensidad la tienen, esto es, si se trata de una función ordinaria o bien de una función colateral, de forma que su intervención se ha de limitar a un segundo plano. En este punto la legislación aplicable se ha ido modificando sucesivamente en una progresión claramente limitadora de la instrumentalización de las policías locales en este ámbito.

En efecto, el planteamiento histórico es el que se introdujo en la Ley orgánica del Poder Judicial del año 1985, de forma que al margen de la existencia de unidades orgánicas de policía judicial dependientes funcionalmente de juzgados y tribunales, la función de policía judicial afectaba también por igual y sin matices a todos los miembros de las fuerzas y cuer-

pos de seguridad (artículo 443 de la LOPJ en su redacción primitiva).

Ahora bien, el planteamiento cambió en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad de 1986, puesto que la función de las policías locales quedó reducida a una mera participación “con carácter de colaborador de las fuerzas de seguridad del Estado” (artículos 53 y 29.2), de forma que la Policía Nacional y la Guardia Civil pasaban a ser las titulares ordinarias de esta función (artículo 29.1) y el papel de las policías locales quedaba relegado a un segundo plano.

Este giro quedó plasmado y si se quiere radicalizado en el Real decreto 769/1987, sobre regulación de la policía judicial, cuyo artículo 7 atribuye el carácter de policía judicial “en sentido estricto” a las unidades orgánicas integradas por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, limitándose de forma significativa el campo de actuación de las restantes fuerzas y cuerpos de seguridad. Así se pronuncia el artículo 3:

“Los jueces, tribunales y miembros del Ministerio Fiscal podrán, en defecto de unidades de policía judicial, con carácter transitorio o en supuestos de urgencia y siempre con sujeción a su respectivo ámbito legal y territorial de atribuciones, encomendar a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad la práctica de concretas diligencias de investigación, en los términos previstos en el artículo 288 de la Ley de enjuiciamiento criminal.”

Cabe citar en esta progresión legislativa la modificación de la Ley orgánica del Poder Judicial efectuada por la Ley orgánica 19/2003, ley que incluye en el nuevo artículo 547 un planteamiento general que atribuye a las policías autonómicas y locales la función de policía judicial cuando sean requeridas al efecto, sin más matices.

Sin embargo, esta formulación genérica de la LOPJ no puede ser interpretada como la vuelta a una posición de las policías locales en paridad con las restantes fuerzas y cuerpos de seguridad, puesto que siguen formalmente vigentes la LOFCS y el Real decreto 769/1987, que precisan cuál es ese papel genéricamente reconocido.

Pues bien, en desarrollo del planteamiento que se ha referido a partir de 1978 se crean las unidades específicas de policía nacional; esto es, unidades centrales y brigadas provinciales de policía judicial del CNP y equipos de investigaciones y atestados de la Guardia Civil y, aparte, diversas unidades adscritas a juzgados. Todas ellas unidades dependientes orgánicamente del Ministerio del Interior, aunque funcionalmente dependen de jueces y fiscales. En Cataluña, finalmente la posición central de los Mossos d’Esquadra como policía judicial ordinaria ha quedado sancionada en el artículo 164.5.c) del EAC.

En resumen, la posición de las policías locales es en estos momentos marginal dentro del sistema. No quiere ello decir que se haya limitado su actuación digamos autónoma frente a los supuestos de policía judicial que se presenten en la acción ordinaria de policía general, sino que la instrumentalización de los agentes locales por parte del sistema judicial ha quedado limitada a situaciones de urgencia, en que podrán ser requeridos para actuaciones transitorias, siempre que se encuentren en su ámbito legal y territorial de actuación (en este último sentido, también el artículo 287 de la LECr circunscribe las funciones de policía judicial al ámbito de las respectivas atribuciones).

Otra cosa es que puedan darse iniciativas voluntarias de los municipios más allá de los anteriores límites. Sorprende en este sentido algunas iniciativas como el convenio suscrito en 2006 entre la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el decano de los jueces de Madrid y el ayuntamiento de la capital sobre la actuación de la policía municipal en la investigación de accidentes laborales, o la creación en 1997 de una unidad de policía local en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife a las órdenes directas del juez decano y de la fiscalía para la instrucción de las diligencias relativas a menores.

En cuanto a las relaciones de la Policía Local con las autoridades judiciales, a partir del momento de apertura de diligencias penales formalmente las policías actúan en calidad de comisionados (artículos 34.2 de la LOFCS y 13 del Real decreto 769/1987), de forma que quedan bajo una jerarquía absoluta de jueces y fiscales, con eventual ruptura de la cadena de mando natural por cualquier punto, aunque puede defenderse un margen mínimo de autonomía organizativa interna, esto es, en cuanto a la forma de organizar y ejecutar los requerimientos. En este sentido, el respeto a la cadena de mando –en este caso, el Alcalde– queda reconocido en el artículo 288 de la LECrim.

Sea como fuere, las órdenes y requerimientos de policía judicial se insertan en unas concretas actuaciones penales. Fuera de las diligencias desaparece la autoridad judicial, de forma que es discutible la posibilidad de instrucciones generales emitidas por los juzgados y también por la fiscalía. En efecto, tales instrucciones, en tanto que generales, no quedan vinculadas a un procedimiento concreto, de forma que se presentarían como normas, como un ejercicio de la potestad reglamentaria, que sólo al Ejecutivo corresponde.

En este sentido cabe recordar la instrucción que en su momento emitió la Junta de Jueces de Girona sobre la necesidad de presentar a los detenidos ante la policía judicial y no directamente en el juzgado de guardia.

Respecto a las relaciones de la Policía Local con las unidades de policía judicial debe entenderse así mismo que, a excepción de requerimientos puntuales relacionados con una concreta investigación, aquéllas se reconducen a los principios de colaboración y coordinación (artículo 10 de la LRBRL), singularmente en el marco de los instrumentos específicamente previstos al efecto como las juntas de seguridad y las mesas de coordinación policial –artículo 54 de la LOFCS y artículo 10 de la Ley 4/2003, del sistema de seguridad pública de Cataluña–, sin que sea admisible una potestad de dirección o la emisión de instrucciones generales respecto a la actuación de las policías locales en tanto que policía judicial.

En definitiva, la función de las policías locales como policía judicial abarca dos ámbitos. El primero se refiere a los supuestos en que el agente se tope con unos hechos que presenten visos de delito, situación en la que surge inmediatamente una función de aseguramiento de pruebas o responsables mientras no se activa la intervención judicial; intervención que, por otro lado, ha de ser inmediata. En segundo lugar, la respuesta a requerimientos del aparato judicial o de la misma policía judicial ordinaria, supuestos que han de ser relativamente excepcionales, según se ha visto.

Lo que no cabe es una actuación autónoma de las policías locales relacionada directamente con la investigación criminal. En este sentido cabe citar la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1985, que declaró la ilegalidad de un registro de detenidos y sospechosos creado por una entidad local.

4. El régimen jurídico de actuación

Se ha abordado ya el régimen de relaciones entre municipios y policías locales y el aparato judicial en general. Ahora la cuestión son las relaciones entre ciudadanos y Administración en el marco de la actuación de la Policía Local.

4.1. Régimen jurídico en las actuaciones de las policías locales en tanto que policía judicial

Según se ha visto, cuando las policías locales actúan en funciones de policía judicial operan en tanto que comisionados de jueces o fiscales. En este contexto, su régimen de actuación y las potestades que ejerzan sobre los ciudadanos se enmarcan en las previsiones genéricas establecidas en la Ley orgánica de seguridad ciudadana en tanto que define los diversos métodos de intervención de las policías sin distinciones. Por supuesto, resultan aplicables también las previsiones de la legislación procesal criminal y las específicas sobre policía judicial. No en vano estamos ante

intervenciones que se enmarcan en la investigación criminal, de forma que no resulta aplicable al caso el ordenamiento jurídico administrativo y el sistema de garantías que es inherente al mismo.

4.1.1. En actuaciones preprocesales

También se ha visto que la función de policía judicial incluye dos momentos, uno referido a la situación que se genera cuando en el curso de una actividad policial ordinaria se constata la posibilidad de un delito, situación que coloca al agente en una posición de policía judicial, aunque no exista todavía un procedimiento penal abierto ni por tanto haya intervenido todavía algún juez o fiscal.

En esta situación tenemos unas actuaciones previas a la constatación de la existencia de posible delito y la situación posterior a tal circunstancia. Por ejemplo, el control de alcoholemia es una actuación ordinaria hasta que se constata una medición de índice de alcohol superior al límite del delito. Hasta ese momento la actuación se rige exclusivamente por la legislación administrativa y la ordinaria de los cuerpos y fuerzas de seguridad. A partir de la aparición de indicios de delito la policía actúa en función de policía judicial y ya no resulta de aplicación la legislación administrativa.

El régimen jurídico hasta la constatación de indicios de delito es el común de la actividad administrativa y el de la actuación policial ordinaria. Se aplica por consiguiente el sistema de garantías ordinarias del ciudadano ante la Administración (Ley 30/1992). Ello conlleva, por ejemplo, el derecho a conocer el estado de las actuaciones, derecho a conocer la identidad del instructor, a comparecer y formular alegaciones, a proponer pruebas, a una resolución expresa, etc.

Situación especial es la de la denuncia de un ciudadano por un ilícito penal, en que a partir de la denuncia se pueden generar o no actuaciones policiales de investigación. Tales actuaciones policiales son comprobaciones previas a la instrucción penal y se efectúan en calidad de policía judicial. Posteriormente, la denuncia y las eventuales actuaciones son comunicadas al juzgado –puesto que de actuaciones en calidad de policía judicial se trata–, pero en buena parte de los casos las diligencias quedan en archivo provisional. En tal situación el ciudadano afectado no disfruta de ninguna de las garantías propias del procedimiento administrativo aunque sólo sea la de conocer las actuaciones que se realizan, a ser oído y a recibir una resolución motivada. Pero tampoco llega a disfrutar de ninguna de las garantías propias de la instrucción penal, no llega a conocer qué diligencias de averiguación se han llevado a cabo y si su denuncia ha merecido alguna respuesta, ni siquiera llega a saber que el procedimiento concluye en vía muerta

sin más. El denunciante de un ilícito penal se encuentra en un auténtico limbo jurídico, sin las garantías administrativas ni tampoco las inherentes a un proceso penal que no llega a prosperar.

4.1.2. En el marco del proceso penal

Como se ha dicho, una vez abiertas diligencias penales desaparece no sólo el sistema de garantías propio del ordenamiento administrativo sino que incluso el mismo sistema de garantías constitucionales –derechos y libertades fundamentales– queda en una situación precaria, puesto que puede ser excepcionado puntualmente a partir de autorizaciones singulares del juez.

La policía asume una función judicial, de forma que el régimen jurídico es el judicial, con el añadido de las reglas de comportamiento generales de las policías (Ley de seguridad ciudadana).

4.2. Régimen jurídico en actuaciones de policía de seguridad

Se incluye en esta situación el grueso de actividad policial tradicional, la policía administrativa relacionada con las diversas competencias municipales, policía urbanística, medioambiental, de espectáculos, de consumo, convivencia y vía pública, etc. Algunos sectores disponen de inspecciones especializadas, pero la policía asume comúnmente una competencia residual.

El artículo 104 de la CE se refiere a esta función de policía general de seguridad como una actividad de protección de los ciudadanos frente a actos ilícitos o antijurídicos y al mantenimiento de una situación de equilibrio de derechos y libertades del conjunto social.

También la actividad de prevención de ilícitos penales encaja en esta perspectiva de policía general de seguridad en tanto que desvinculada del proceso penal. Desde el despliegue de efectivos en vías o instalaciones públicas, a la vigilancia predelictual, campañas informativas, etc., son a estos efectos policía administrativa.

En este campo resulta de plena aplicabilidad la legislación administrativa general y el sistema de garantías del ciudadano que es inherente a la misma.

Como ya se ha visto, esta actividad general de policía no ha quedado configurada todavía como un servicio público, esto es, como una actividad pública de garantía de un derecho o unos derechos que resulta jurídicamente exigible por sus titulares en una intensidad o respecto a unas prestaciones determinadas.

Sea como fuere, las acciones policiales se traducen en actos represivos o en decisiones limitativas de derechos de los ciudadanos afectados. Un tipo

de decisiones que en general quedan rígidamente procedimentalizadas en Derecho Administrativo. La cuestión es cómo se reconduce esta actividad policial tan variada, que a menudo se expresa mediante actos gravosos a los ciudadanos y hasta con medidas de coacción física, al régimen general de la actividad administrativa y específicamente al sistema ordinario de garantías –esencialmente los previstos en la Ley 30/1992–, que es un sistema de garantías que se establece con carácter general y sin excepciones.

En este sentido, las actuaciones policiales pueden tener encaje bien como actuaciones previas al procedimiento, bien como actos de ejecución de actos administrativos ya adoptados. Fuera de este último caso, la coacción directa sólo puede admitirse en los supuestos clásicos de autodefensa posesoria de la Administración, de estado de necesidad, en las situaciones previstas en el ordenamiento de protección civil o respecto a situaciones de alarma, excepción o sitio, o mediante autorización legal específica (por ejemplo, disolución de una manifestación por alteración del orden público con peligro para personas y bienes, prevista en la Ley orgánica 9/1983, del derecho de reunión).

Ahora bien, no es menos cierto que las actuaciones coactivas ordinarias que la policía ejerce no son ordinariamente la ejecución de un acto previo ni van seguidas de un procedimiento, de forma que no son susceptibles de encaje en la Ley 30/1992. En efecto, tal ley define el grueso de las garantías del particular frente a la Administración y lo hace con ocasión de un procedimiento o una resolución administrativa formal, de forma que si éstos no existen aquéllas tampoco. La consecuencia es que el afectado queda despojado de las garantías ordinarias respecto a la actividad de intervención, de forma que pierde su condición de ciudadano frente a la Administración y queda colocado en una posición más cercana a la de simple súbdito.

Sea como fuere, si bien el grueso de la Ley 30/1992 queda fuera de juego frente a la actividad material de la policía, no ocurre lo mismo con algunas instituciones como la responsabilidad patrimonial, responsabilidad que es plenamente operativa frente a la actividad de policía de seguridad y en todas las restantes funciones de la policía excepto la de policía judicial, que se rige por la normativa procesal penal. Ello a pesar de que la jurisprudencia es propensa a extender acriticamente el régimen de responsabilidad administrativa a las actuaciones de la policía judicial como tal –por ejemplo, con motivo del uso de armas de fuego–. Cabe llamar la atención sobre la repercusión que podría tener la generalización de la responsabilidad patrimonial respecto a la actividad preventiva de las policías, especialmente por defectos en la vigilancia.

Sucede, pues, que la policía ejerce materialmente una facultad o potestad de dirección que no está sistematizada legalmente y que coloca al ciudadano en una posición de subordinación con pérdida de sus garantías ordinarias, posición que comporta la afectación de derechos esenciales como la libertad, la integridad física o las garantías frente a la compulsión o la coerción física. Sólo en algunos ámbitos se prevé específicamente tal facultad o potestad genérica de dirección, como por ejemplo en materia de tráfico. En este sentido, el artículo 7 de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por el Real decreto legislativo 339/1990, se refiere a la ordenación, control y vigilancia del tráfico en vías urbanas.

La actividad policial de prevención –despliegue de efectivos y vigilancia– ha quedado regulada de forma notable en lo que se refiere a la planificación por la Ley 4/2003, del sistema de seguridad de Cataluña; ley que establece un sistema de planes de seguridad y también la necesidad de definir estándares. Ahora bien, las técnicas y potestades específicas de intervención en la esfera de los ciudadanos están muy escasamente reguladas en lo que se refiere a las garantías de los ciudadanos. Veamos algunos aspectos de las diversas técnicas de actuación policial en esta función preventiva, y su aplicabilidad respecto a la prevención de ilícitos administrativos, esto es, al margen de la investigación criminal o la actuación como policías locales en sentido estricto.

a) Identificación y retención.

El artículo 20 de la Ley orgánica 1/1992 prevé la potestad policial de identificar a las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública “siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad”. El mismo precepto prevé que “de no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior, los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible”.

Esta posibilidad de acompañamiento coactivo ha generado polémica sobre la admisibilidad de una detención no relacionada con la imputación de un delito, sino simplemente para identificación. El régimen de detención preventiva queda rígidamente delimitado en el artículo 17 de la CE, y por otro lado el artículo 495 de la LECrim prohíbe detener por simples faltas penales excepto que el afectado no tenga

domicilio conocido. Por ello, parte de la doctrina ha entendido que el requerimiento puede ser desatendido y que no es equivalente a una detención. El Tribunal Constitucional, sin embargo, admitió en la sentencia 341/1993 la legitimidad de esta forma de detención aunque no respecto de cualquier persona, sino siempre que se efectúe sobre “personas no identificadas de las que razonable y fundadamente pueda presumirse que se hallan en disposición actual de cometer un ilícito penal” (no de otro modo cabe entender la expresión legal ‘para impedir la comisión de un delito o falta’) o a aquellas, igualmente no identificables, que hayan incurrido ya en una ‘infracción’ administrativa, estableciendo así la Ley un instrumento utilizable en los casos en que la necesidad de identificación surja de la exigencia de prevenir un delito o falta o de reconocer, para sancionarlo, a un infractor de la legalidad”.

Posición que parece flexibilizarse en la STC 86/1996, que admite que el artículo 20 de la LSC faculta para conducir a la persona no identificada a la comisaría más próxima a efectos de identificación simplemente para descartar una residencia ilícita del afectado en España.

En cualquier caso, la admisibilidad de esta forma de detención por razones administrativas y no penales queda condicionada a “que la diligencia de identificación se realice de manera inmediata y sin dilación alguna”, que “el requerido a acompañar a la fuerza pública debe ser informado, de modo inmediato y comprensible, de las razones de tal requerimiento”, en el bien entendido que “la norma no permite en modo alguno interrogar o investigar a la persona sobre más extremos que los atinentes, rigurosamente, a su identificación” (STC 341/93).

b) Cacheo.

La Ley de enjuiciamiento criminal no incluye una regulación específica de esta técnica policial. El artículo 770.3 sólo se refiere a la recogida de efectos, instrumentos y pruebas del delito, sin más. Por su parte el artículo 19.2 de la LSC limita la utilización de esta técnica a las situaciones en que la misma sea necesaria “para el descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo”, un planteamiento sumamente restrictivo en su literalidad.

Sin embargo, la jurisprudencia ha reconducido el régimen del cacheo al de la detención, de forma que para que sea admisible es necesario que el agente albergue sospechas racionales, suficientes y no arbitrarias de participación del afectado en un delito o un ilícito (artículo 492.4 de la LECrim y sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo 763/2006, de 10 de julio de 2006).

En cualquier caso, esta forma de intervención sobre el individuo se circunscribe a una comprobación del perímetro corporal que no puede afectar a la integridad física del afectado o a su intimidad personal, ni puede incluir tratos degradantes.

c) Controles en las vías y redadas.

El artículo 19 de la LSC permite “limitar o restringir por el tiempo imprescindible la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento”.

Ahora bien, los controles en las vías y establecimientos públicos quedan limitados al “descubrimiento y detención de los partícipes en un hecho delictivo causante de grave alarma social y para la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas del mismo”, de forma que quedan igualmente vinculados a la investigación penal.

Por consiguiente, las redadas o intervenciones en locales para controlar por ejemplo el consumo de estupefacientes y los subsiguientes cacheos deben fundamentarse en una sospecha previa, racional y suficiente de la existencia de delitos, no de simples faltas administrativas. De otra forma las pruebas obtenidas pueden ser invalidadas.

Tan sólo quedan abiertamente permitidos fuera del ámbito penal los cacheos o comprobaciones necesarias para impedir que se porten o utilicen ilegalmente armas en vías y lugares públicos, incluso en algunos supuestos no penalizados (artículo 18 de la LSC).

Respecto a las pruebas de alcoholemia, la obligación de los conductores de vehículos y bicicletas de someterse a las pruebas de detección alcohólica, estupefacientes, psicotrópicos o otras sustancias queda específicamente establecida en el artículo 12 de la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Una posibilidad plenamente aceptada por el Tribunal Constitucional, que considera que no puede calificarse un requerimiento en este sentido como una detención contraria al derecho de libre circulación (STC 22/88).

d) Entrada y registro de domicilios.

El artículo 21.1 de la LSC remite la entrada en domicilios a los supuestos expresamente permitidos en la Constitución y en las leyes

La entrada sin consentimiento por razones administrativas y no penales –delito flagrante– queda limitada a los supuestos de daños inminentes, catástrofe o calamidad. En los restantes casos resulta siempre necesaria la autorización judicial.

La cuestión es en qué medida es posible la entrada en domicilio para la constatación de un ilícito administrativo por parte de la policía. Por supuesto, tal entrada requeriría previa autorización judicial, pero el caso

es que la Ley jurisdiccional refiere la autorización judicial a los supuestos en que la entrada sea necesaria para la ejecución forzosa de actos administrativos, actos que no existen cuando se trata de una investigación previa a la apertura del expediente sancionador. Sin embargo, los juzgados y tribunales vienen admitiendo con naturalidad la entrada en domicilio a efectos de investigación preliminar al procedimiento, sobre todo con ocasión de inspecciones tributarias.

e) Disolución de reuniones y manifestaciones.

El artículo 16.2 de la LSC admite la competencia de las autoridades en materia de seguridad para disolver las reuniones y manifestaciones en lugares públicos, remitiéndose en este sentido a la Ley orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión. El artículo 5 de dicha norma admite la posibilidad de disolución sólo en los siguientes supuestos: a) Cuando las reuniones se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales; b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, y c) Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

La jurisprudencia es restrictiva en cuanto a la posibilidad de disolución por mera ocupación de la calzada destinada a los vehículos (STC 31/2007).

Otra cosa es que en el planteamiento de la Ley de seguridad ciudadana la decisión de intervenir o disolver la reunión ha de ser tomada por las autoridades competentes en materia de seguridad, no por las fuerzas policiales, que en este punto son meros instrumentos ejecutivos, y el caso es que ni el ayuntamiento ni el Alcalde no quedan reconocidos como autoridades en la materia.

f) Recapitulación.

Como se ha visto, algunas de las técnicas de intervención quedan reservadas exclusivamente al ámbito penal, esto es, a la actuación de las policías en calidad de policía judicial. En este sentido puede ser discutible la adopción de iniciativas autónomas por parte de las policías locales, atendida su débil posición en cuanto policía judicial. Pero es que, en todo caso, cuando la utilización de alguna de las técnicas citadas se fundamente en la sospecha de ilícitos penales –esto es, cuando se interviene en el ámbito de la investigación criminal–, habrá que dar cuenta a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal de las diligencias efectuadas independientemente de su resultado, comunicación que debe efectuarse en un plazo máximo de veinticuatro horas excepto fuerza mayor, con responsabilidad de los funcionarios actuantes en caso contrario (artículo 295 de la LECrim).

Otras de las técnicas o potestades de intervención que la Ley orgánica de seguridad ciudadana establece, como la potestad de dictar órdenes o prohibiciones por razón de seguridad, desalojo de locales y

establecimientos, la restricción de la circulación o permanencia en vías públicas, controles de alcoholemias, identificación de personas, retención de ciudadanos a tal efecto, y la entrada en domicilio quedan desvinculadas de la investigación criminal y pueden usarse bien con ocasión de ilícitos administrativos bien frente a situaciones de emergencia o alteración del orden público. ■