

# CO.P.

## COORDINADORA DE POLICÍAS

# INFORME AZUL DE LA POLICÍA LOCAL



# ÍNDICE

I. INFORME GENERAL. . . . .	Pág. 3
▪ Breve recorrido histórico.	
▪ Homologación de condiciones profesionales	
▪ Homologación de condiciones sociales.	
▪ Servicios Policiales Mancomunados.	
▪ Defensa de los Cuerpos de Policía Local.	
II. LA POLICÍA LOCAL EN LA LEY ORGÁNICA 2/86. F.C.S. DISFUNCIONES LEGALES Y DISCRIMINACION. . . . .	Pág. 10
III. PROPUESTA DE ANÁLISIS Y MODIFICACIÓN LEGISLATIVA. . . . .	Pág. 14
IV. NECESIDAD DE CUERPOS DE POLICÍA LOCAL DE MANCOMUNIDAD MUNICIPIOS. . . . .	Pág. 17
▪ Propuesta texto modificación legislativa.	
V. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. CUERPOS DE POLICÍA LOCAL Y AUTONÓMICOS. . . . .	Pág. 22
VI. FIGURAS PSEUDOPOLICIALES Y AGENTES TEMPOREROS. . . . .	Pág. 25
VII. SEGURIDAD PÚBLICA vs. SEGURIDAD PRIVADA. . . . .	Pág. 26
VIII. HACIA UN NUEVO MODELO POLICIAL. . . . .	Pág. 28
▪ Modelos Comparados.	
IX. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS MODELO POLICIAL. . . . .	Pág. 32

## 1.-INFORME GENERAL

El presente informe tiene la intención de plasmar la anómala situación que sufre el muy complejo panorama de policías locales existentes en España y aportar propuestas para la mejora del servicio a los ciudadanos. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (2/1986) que parecía tener como objetivo la regulación de los Cuerpos de seguridad en una sociedad democrática tras los años de dictadura, cumplió en principio, dicho objetivo, pero pasados los años ha dejado patentes infinidad de carencias que, aún no siendo prioritarias a la fecha de la elaboración de la Ley, han quedado como de obligada revisión y actualización. Sin lugar a dudas nos referimos a la **redefinición del modelo policial español en el que los Cuerpos de Policía Local, verdaderos olvidados en 1986, sobre el papel que la sociedad les ha ido otorgando a lo largo de estos años, fundamentalmente como policías de proximidad.**

No pueden soslayarse los requerimientos que la sociedad realiza a los poderes públicos en la salvaguarda de la seguridad ciudadana. Nos referimos al primero de los escalones cuando de seguridad colectiva hablamos y es el del sentimiento de seguridad del ciudadano. La presencia de agentes uniformados cercanos, accesibles, para los problemas cotidianos que a todos afectan, y es en este primer nivel en el que el ciudadano mira a su Ayuntamiento, a la que entiende como “su” policía, la Policía Local. A la administración más cercana, a la que siente como más “propia”. **El sentimiento subjetivo de seguridad colectiva no entiende de competencias, regulaciones legales o juntas de seguridad.**

En un panorama social tan conflictivo, con un aumento de la criminalidad común, aumento de las problemáticas como los conflictos sociales, nuevos métodos delictivos, bandas criminales organizadas, aumento irracional de delitos específicos con fuerte repercusión social como los malos tratos y delincuencia protagonizada por menores de edad, aumento considerable del consumo de estupefacientes (*según estudio publicado por la ONU, España es el país con mayor consumo relativo de cocaína*), especialmente por menores de edad; todo ello obliga a los agentes de las policías locales a tomar cada vez más un papel protagonista en la salvaguarda de la seguridad ciudadana; se asumen un mayor número de competencias; se elaboran convenios y protocolos de coordinación con otras administraciones (central, justicia) que colocan a los agentes locales en funciones de policía judicial, elaborando atestados e investigando delitos que ocupan la preocupación ciudadana (malos tratos, pequeña delincuencia común, accidentes laborales, violencia escolar, menores).

No hay más que echar un vistazo a la prensa local en cualquier rincón de la geografía española para comprobar el incremento que la exigencia ciudadana hace del papel de la Policía Local en la prevención de la seguridad ciudadana respecto a los delitos comunes.

▪ **BREVE RECORRIDO HISTÓRICO.**

Haciendo un somero recorrido de la regulación de la Policía Local en los últimos años en España encontramos situaciones que requieren una puesta al día del tratamiento legal que sustenta a estos cuerpos policiales.

Hasta la llegada de la Constitución en 1978, los Cuerpos de Seguridad se basaban en una estructura legislativa militar o pseudomilitar, por lo que tuvieron que adaptarse legislativamente hablando, a una nueva situación social y democrática gracias a nuestra Carta Magna.

En este año quedó derogada la Ley de Orden Público de 1944, pasando a entrar en vigor la “Ley de Policía” cuestionándose ya por estas fechas la condición de Fuerzas de Seguridad de las Policías Locales. En ella se determinaba el carácter de obligados colaboradores de las Policías Locales con las del Estado, “bajo el principio de la primera y superior dirección de éstas”.

Al aprobarse la Constitución en 1978, se reflejó un artículo con la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de las que son excluidos los Policías no dependientes del Gobierno, es decir, las Policías Municipales, que se vieron en una situación de espera manteniendo su dependencia de Ayuntamientos no democráticos, aunque el Real Decreto 3046/1977, por primera vez y en una normativa nacional, dedicó varios artículos a las Policías Municipales dotándolas de carácter de Policía Judicial, manteniéndose el Real Decreto hasta la Ley Orgánica de 1986.

Con la democracia llegaron las elecciones y varios estatutos de Autonomía, posibilitando (ej, Cataluña y País Vasco), la creación de Policías Autonómicas.

Se inició igualmente una corriente en los nuevos Ayuntamientos democráticos de transformar y potenciar a las Policías Municipales, Policía civil del país y menos contaminada que las estatales al haber participado mínimamente en cuestiones de seguridad, dándose una apertura en cuanto a las Policías Locales dotándolas de medios presupuestarios , crecimiento de las plantillas, aplicación en la medida de lo posible del R.D. 3046/1977, creación de Escuelas o Academias apostando por la formación de profesionales de la Seguridad. Empezaba a quedar lejos la figura del Alguacil, vigilante, etc.

En el año 1986, en pleno desarrollo de las Policías Municipales con una creciente participación en labores de seguridad y en concreto en la prevención y servicios de proximidad se creó la figura del Policía de Barrio en la mayoría de las ciudades. Finalmente se aprueba la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/86, enumerando las distintas Fuerzas de Seguridad y a esa ley nos vamos a remitir a partir de ahora.

Se unificó el Cuerpo Nacional de Policía (Cuerpo Superior de Policía y Policía Armada), se constató un Código Ético Policial recogido en los principios básicos de actuación, se delimitaron competencias territoriales entre los dos cuerpos del Estado, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

Se trasladaron competencias a las comunidades autónomas en la coordinación de los cuerpos de Policía Local de cada comunidad y se establecían nuevos órganos de coordinación policial (Juntas locales de seguridad).

La Ley 26/1994 regula la jubilación anticipada, segunda actividad y reserva en los cuerpos nacional de policía y Guardia Civil produciéndose un decrecimiento vegetativo de efectivos. Esto obligó, entre otras causas, a los Ayuntamientos a adoptar una mayor implicación en la seguridad ciudadana lo que acrecentó además la heterogeneidad del conjunto de las Policías Locales con desarrollo de competencia y objetivos muy diferentes, según criterios estrictamente políticos.

Los gobiernos autonómicos intentan mediante leyes de coordinación homogeneizar los cuerpos de policía local de su territorio, pero al tener que supeditarse a la LOFCS, de superior rango, con las limitaciones que se vienen expresando, crean una sensación ilusoria de unificación de criterios organizativos y competenciales sobre dichos cuerpos. Y si a ello sumamos la justa reclamación ciudadana de mayor presencia policial en las calles, los Ayuntamientos terminan viéndose encerrados en una espiral de exigencias, de asunción de competencias, que les es difícil asumir.

Y a este panorama se ha de añadir la ausencia de previsión presupuestaria para la realización de esta labor, pues siendo finalmente los Ayuntamientos los que asumen mediante sus policías locales competencias en principio encomendadas a cuerpos policiales de dependencia estatal, y competencias propias de las comunidades autónomas, no reciben sin embargo el aporte económico estatal y autonómico por la realización de esta labor.

Los aproximadamente 60.000 agentes de Policía Local en España se distribuyen en cuerpos con problemáticas muy diversas pero comunes en su esencia, dependiendo del volumen de población y del número de agentes de sus respectivas plantillas a causa de la indefinición legal que se expresa en el presente informe. Nos encontramos con cuerpos muy numerosos y complejos en su estructura y organización con miles de Agentes, y aquellos municipios, más de los deseados, que disponen de muy pocos efectivos, al no existir en la normativa un número mínimo de Agentes necesarios para la constitución de una plantilla municipal, con una dotación de medios o recursos muy limitada y con un nivel de formación en algunos casos mejorable. Esto hace necesario promulgar una reforma legal que afecte a todos por igual, pero no obstante mejorando la definición y regulación de la Policía Local en la LOFCS, y consiguientemente en las diferentes leyes de coordinación autonómicas.

- **HOMOLOGACIÓN DE CONDICIONES PROFESIONALES.**

Sin embargo todo lo anterior, la realidad y la estimación ciudadana sobre el trabajo policial del día a día, no se ha trasladado a la regulación legal de los cuerpos de seguridad. Yendo a la raíz del problema, si la propia LOFCS establece la necesidad de juntas locales de seguridad para la coordinación entre cuerpos es porque se parte del error organizativo de contar con diversos cuerpos, con iguales funciones y actuando en el mismo territorio. Además, estas juntas no encuentran regulación legal suficiente, más bien no se establece regulación alguna, dependiendo en cada caso de la voluntad de los intervinientes para que la coordinación exista y funcione. O directamente se puede dar el caso de que ni tan siquiera exista dialogo entre los responsables policiales y/o políticos.

Es cuestión de optimización de medios humanos y materiales que son desaprovechados actualmente en duplicidad de recursos que comparten el mismo territorio, o mismas competencias.

**Base fundamental en la eficacia policial es que exista un flujo de información entre los cuerpos, con acceso compartido a bases de datos policiales, esencial en toda labor policial. Este punto merece una especial atención pues hoy día una gran baza para el éxito de una labor policial de prevención y seguridad pasa porque los cuerpos policiales dispongan de bases de datos compartidas y fluida corriente de información.**

En esta homologación de condiciones profesionales no podemos olvidar los medios materiales a disposición de los agentes. Existen multitud de estudios sobre la idoneidad de determinados elementos policiales por lo que una homogeneización regulada resulta además de sencilla, necesaria.

- **HOMOLOGACIÓN DE CONDICIONES SOCIALES**

**Los agentes de policía local son discriminados respecto a la jubilación y segunda actividad**, al no contar con regulación específica de jubilación o segunda actividad, como es el caso en Policía Nacional (**Ley 26/1994**); o Guardia Civil en la que se regula la situación de reserva en la **Ley 42/1999**, acorde a las peculiares condiciones de su puesto de trabajo. ESTE PUNTO QUEDA PENDIENTE DE AMPLIACIÓN EN INFORME MONOGRÁFICO QUE REALIZARÁ UN EXPERTO EN LA MATERIA.

**En el plano de la representación sindical y negociación colectiva** los Cuerpos de Policía Local vuelven a ser discriminados y son excluidos en las mesas de negociación tanto a nivel estatal, autonómico y local, al computarse los resultados electorales con el resto de funcionarios en las tres administraciones. Es imprescindible que en aquellos foros y Mesas en las que se debatan temas específicos de Policía, se adecuaran a la representación sindical obtenida en el sector. No se respeta la voluntad democráticamente emitida en las elecciones sindicales, donde los Policías dan su apoyo mayoritario a sindicatos profesionales, y son los sindicatos no policiales los que participan y opinan en cuestiones policiales, incluso sin conseguir representación en el sector. Sin embargo sí se

aplica a todos los funcionarios policiales, sin excepción, la exclusión del derecho a huelga, y básicamente el mismo régimen disciplinario.

Y finalmente, respecto a la denominada **“carrera profesional”** mientras que el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil cuentan con homologación de estudios profesionales respecto a niveles académicos generales, como por ejemplo la ORDEN ECI/1997/2007, de 29 de junio, **los cursos de especialización y perfeccionamiento que los agentes locales realizan no cuentan con dicha homologación, por tanto la “carrera profesional” queda limitada y las posibilidades de aumentar el nivel académico de los agentes recortada y entorpecida.**

#### ▪ **SERVICIOS POLICIALES MANCOMUNADOS.**

Una posibilidad de crecimiento y mayor prestación de servicios es la **Mancomunización de servicios de Policía Local bajo la tutela de las Comunidades Autónomas.** Si bien en su día distintas legislaciones autonómicas recogieron esta posibilidad en sus Normas Marco para Policías Locales diversas sentencias la anularon afirmando que la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales en virtud del principio establecido en la LOFCS de que tan solo *“los municipios podrán crear cuerpos de policía local”*

Está claro que la redacción de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, reafirmada en las sentencias del TC, no permite resolver el problema real de miles de pequeños municipios cuyos presupuestos no permiten mantener un servicio de Policía Local permanente o ni siquiera durante determinadas horas en días festivos, obligando a mantener la absurda *“atomización”* de los Cuerpos de Policía Local, privando a su vez de funciones ejecutivas de coordinación y mantenimiento de la Seguridad Pública a las Comunidades Autónomas.

En la actualidad hay demandas en diversos puntos de la geografía nacional que abogan por este modelo de mancomunidad para servicios policiales, con lo que habría que modificar la legislación al efecto recogiendo la posibilidad de un nuevo tipo de cuerpo de Seguridad dependiente de comarcas y otras entidades que agrupen varios municipios. Debemos tener en cuenta igualmente que la mancomunización también puede resultar de interés en aquellos municipios importantes para establecer áreas metropolitanas en las que los servicios policiales sean comunes, como lo han sido tradicionalmente otros servicios.

Las continuas disfunciones del modelo policial vigente a la luz de la L.O 2/1986, llevan al Parlamento del Estado a crear en el año 1996 una subcomisión *“encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial”*. Si bien se realizó informe de la situación, ésta sigue sin cambiar porque los componentes de esta subcomisión se manifestaron contrarios a cualquier reforma del sistema vigente.

En la actualidad hay una corriente general y unánime sobre la necesaria reforma del modelo policial español.

A mediados del mes de mayo de 2005, en el seno de la Comisión de Interior del Parlamento Español que trata sobre los planes y Proyectos en Materia de Seguridad y ante la exposición por el Secretario de Estado para la seguridad Sr. D. A. Camacho, se alzaron distintas voces para incluir en los planes de actuación a los cuerpos de Policía Autonómicos y Locales. El Sr. Camacho contemplaba en su exposición el hecho de la creación de un sistema operativo de seguridad ciudadana, indicando que para ello sería necesario potenciar la cooperación operativa con las autoridades responsables de la Policías Locales para que sea la Policía Local la que desarrolle tareas específicas de Policía de Barrio y de actuación en prevención de la delincuencia. Es idea generalizada por parte de los distintos grupos políticos la de potenciar y hacer participar a las Policías Locales en las labores de seguridad ciudadana.

De hecho, los acuerdos entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias dan mayor participación a las Policías Locales en materias de seguridad ciudadana, muchísima más que la reflejada en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, reclamación que la F.E.M.P viene solicitando desde hace ya algunos años, indicando la necesidad de una regulación normativa que reconozca a la Administración Municipal las competencias que desempeñan habitualmente. Resulta inimaginable actualmente un panorama de prevención de la seguridad ciudadana sin contar con los cuerpos de la Policía Local.

Los profesionales de los cuerpos de Policía Local, al menos en grandes poblaciones y que lógicamente forman plantillas numerosas, a menudo superiores a las fuerzas del Estado desplegadas en ellas, y que disponen de medios adecuados y formación de primer nivel, aspiran a ejercer tal y como se les atribuye en la exposición de motivos de la L.O.F.C.S. "las funciones naturales y constitutivas de toda Policía" que en realidad es la demanda del ciudadano. Mientras que por otro lado en pequeños municipios con plantillas policiales infradotadas y sin los medios adecuados (falta de transmisiones, nula coordinación informática con otros cuerpos, escasos medios de transporte, instalaciones, etc.) se ven obligados a hacerse cargo de todo el espectro de funciones relativas a la seguridad ciudadana, sin contar con otros apoyos policiales y, en la situación legal actual, sin el suficiente respaldo jurídico.

El presente informe tiene la intención de plasmar la anómala situación que sufre el muy complejo panorama de Policías Locales existentes en España y aportar propuestas para la mejora del servicio a los ciudadanos. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (2/1986) que parecía tener como motivo la regulación de los cuerpos de seguridad en una sociedad democrática tras los años de dictadura cumplió, en principio, dicho objetivo, pero pasados los años ha dejado patentes infinidad de carencias que, aún no siendo prioritarias a la fecha de la elaboración de la Ley, pasados unos años han quedado como de obligada revisión y actualización. Sin lugar a dudas nos referimos a la **redefinición del modelo policial español de 1986, para que los Cuerpos de Policía Local, contemplen en un nuevo desarrollo legislativo el papel que han ido asumiendo**

y que la sociedad les ha ido otorgando a lo largo de estos años.

Se amplía y desarrolla éste tema en el punto nº 4, página 17 del presente informe.

▪ **DEFENSA DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.**

Mención aparte merece la dependencia política que en muchas ocasiones han de “soportar” las plantillas de Policía Local. Esta indefinición reglamentaria que sufren los agentes locales y la excesiva cercanía de la dirección política de las plantillas provoca que la visión personal de los responsables políticos sea trasladada a la organización y trabajo diario de los cuerpos policiales que dirigen olvidando que la labor policial ha de regirse por el principio de legalidad, única y exclusivamente. Y ello sin mencionar la utilización política que en demasiadas ocasiones se hace de las plantillas policiales como arma de confrontación política y que tanto distorsionan la labor diaria en multitud de municipios.

En esta situación en ocasiones de indefensión, en otras de utilización partidista, en las más de falta de organización y regulación jurídica, en los cuerpos de Policía Local, que suman una plantilla a nivel nacional similar a la del Cuerpo Nacional de Policía, se echa en falta un liderazgo, un responsable que aúne las reivindicaciones, que asuma la responsabilidad de un cambio necesario, el respaldo de la labor profesional de los Policías Locales a lo largo de toda la geografía nacional.

Mientras que el CNP o la Guardia Civil cuentan con un Ministro como máximo representante; las Policías Locales se encuentran huérfanas de esta representatividad.

Entendiendo la complejidad que conllevan todas las reformas expuestas, las organizaciones sindicales integradas en la **Coordinadora de Policías (COP)**, **compuesta por los sindicatos ERNE , UPLB-A, UPM, SPMP y SPPME**, elevan el presente informe en el afán de que por las instituciones responsables se adopten las medidas oportunas que hagan mejorar la calidad y eficacia de los servicios de seguridad pública que, entre todos, aportemos a toda la ciudadanía española. Igualmente, esta Coordinadora se muestra dispuesta a colaborar en todos aquellos foros e iniciativas que tengan la finalidad de mejorar los servicios policiales en España

## 2.-LA POLICÍA LOCAL EN LA LEY ORGÁNICA DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

### ▪ *DISFUNCIONES LEGALES Y DISCRIMINACIÓN*

En rasgos generales en los primeros artículos de la Ley Orgánica de F.C.S, se refleja claramente la **participación de los distintos cuerpos policiales en la Seguridad Pública** independientemente de su dependencia (estatal, autonómica y local), marcando dicha participación en los estatutos propios y en el marco de esta Ley, si bien, en el caso de las Policías Locales, no habla de Estatutos si no de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local debiéndose tal hecho a la dependencia orgánica y funcional de los Ayuntamientos.

Se marcan las pautas comunes de participación en las cuestiones de Seguridad Pública para todos los cuerpos policiales existentes en nuestra nación, marcando como normas comunes la presente ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Queda claro que los distintos Cuerpos de Policía Local FORMAN PARTE de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En alguno de los capítulos posteriores, se sigue manteniendo la “igualdad” entre los distintos Cuerpos Policiales

**En el Capítulo III, que habla de las Disposiciones Estatutarias comunes**, ya empiezan a observarse “diferencias”. El artículo **2, b)** indica: “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”. Aunque en el caso de las Policías Locales, nos encontramos que en la mayoría de Comunidades Autónomas, que son las responsables en principio de la formación policial, no se dispone de esa CONVALIDACIÓN en los estudios policiales por lo que la carrera profesional de los mismos no tiene la misma validez a efectos “oficiales” del Ministerio de Educación y Ciencia, quedando la formación profesional diluida en cuanto a promoción y carrera profesional se refiere. Se quiebra así el Principio de Igualdad.

Siguiendo el hilo de la ley de F.C.S, en el mismo **Capítulo III, apdo 8)** se marca que los miembros de las F.C.S. “no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga”. Igualmente en relación al régimen disciplinario (**apdo. 9)** los distintos cuerpos policiales estarán sujetos a la misma normativa en función de la misión fundamental que le otorga la CE y las características propias de su organización internas. En estos casos se equiparan todos los cuerpos policiales a diferencia de otras muchas cuestiones en que los Policías Locales son discriminados sin que existan razones fundadas para ello.

Llegando al **Capítulo IV. De la Policía, en su aptdo 2)** se contempla que sus miembros, actuarán de uniforme o sin él, en función del destino que ocupen y del servicio que desempeñen.

Esta es otra cuestión de confusa aplicación para las Policías Locales no existiendo una legislación de general aplicación a las Policías Locales, cuando es sabido que dependiendo de las circunstancias del propio servicio y de la mejora en la convivencia ciudadana, y no hace falta ya referirse a cuestiones penales, podemos citar las situaciones de Venta Ambulante, Protección de Autoridades, vigilancia de ordenanzas municipales en situaciones de especial dificultad (por ejemplo durante el denominado “botellón”) etc; en todas estas situaciones resulta preciso que unidades de Policía Local realicen el servicio sin uniforme reglamentario. Pero no existe ninguna norma, más que aquella que en un momento dado quiera desarrollar una determinada comunidad autónoma, en la que se indique quién debe dar esa autorización, de su duración o circunstancias, lo cual crea un conflicto o cuanto menos las dudas coherentes respecto a dicha autorización.

En relación a la Segunda Actividad (**Capítulo IV: Sección Primera, aptdo 4)** o reserva en el caso de la Guardia civil, se observa claramente la distinción en la aplicación del sistema, resultando las Policías Locales las más perjudicadas, disponiendo por normativa autonómica la merma en las condiciones del pase a la Segunda Actividad sin destino, siendo las condiciones tanto económicas como de acceso más perjudiciales a dicho colectivo policial, añadiendo a ello que al no establecerse mediante normativa estatal, queda al libre albedrío de las distintas autonomías su reglamentación. Consecuentemente, dependiendo de la autonomía de pertenencia se dispone de mejores o peores condiciones laborales. (Mayoritariamente las condiciones establecidas son menos ventajosas que en el resto de los cuerpos policiales integrados en la Ley de F.C.S.)

En la actualidad, según recoge el Estatuto Básico del Empleado Público en la Ley 7/2007 de 12 de abril, en su disposición sexta, se produce una discriminación sobre las Policías Locales y Autonómicas, al no incluirlos en los mismos términos respecto a la jubilación anticipada en las mismas condiciones que la Segunda Actividad sin destino que ya disfrutaban el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

En cuanto a los Derechos de Representación Colectiva, reflejado en el **capítulo IV, Sección Segunda**, y dejando aparte a la Guardia Civil por su carácter y régimen militar, encontramos igualmente otra “desigualdad”.

En la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, en su artículo 1, apdo 5) se indica:” El ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad (Policías Locales incluidos), que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos institutos”.

En el caso del Cuerpo Nacional de Policía, disponen de Sindicatos PROFESIONALES PROPIOS, y concurren a elecciones en su ámbito específico de forma independiente.

No es así en el caso de las Policías Locales que en elecciones deben concurrir en el ámbito de las Administraciones Locales, viéndose mermada su capacidad de acción y de representatividad profesional, quedando la labor policial subyugada al resto de funcionarios NO POLICIALES en el ámbito de cada ayuntamiento.

En cuanto a las Policías de las Comunidades Autónomas (**Título III**), en lo referente a los principios generales, competencias, régimen estatutario y demás normativa de las Policías de las Comunidades Autónomas, hay que resaltar que en la actualidad no todas las Autonomías que conforman nuestro país disponen de Policía Autónoma, siendo las Policías Locales las que efectúan las funciones y tareas en el ámbito territorial municipal al que pertenecen, asumiendo todas y cada una de las funciones correspondientes a la Autonomía respecto al ámbito territorial que les corresponda.

Se establece la labor de coordinación de las Comunidades Autónomas en cuanto a las Policías Locales de su territorio, y encontramos la figura del “libre albedrío” de las distintas Comunidades.

Al no establecerse a nivel estatal pautas y normativa general, y revisando las diversas leyes de Coordinación, podemos observar la aplicación de ese mismo “libre albedrío” en todo lo que afecta a los cuerpos de Policía Local (distintas normas de acceso, distintos baremos de aplicación, distintas condiciones de trabajo, distintas normas para el pase a la segunda actividad, etc).

Otra discriminación a citar es la reflejada en el artículo **43, aptdo 1**), en el que se indica “que los mandos de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, se designarán por las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma, ENTRE JEFES, OFICIALES Y MANDOS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO”.

Deja fuera a los mandos orgánicos de los cuerpos de Policía Local, dando la impresión de que no son “competentes” para el ejercicio de dichos cargos de Jefaturas, añadiendo a ello que no se dispone de la “reciprocidad” entre colectivos, puesto que un mando de la Policía Local NO PODRÁ ser designado como mando de un cuerpo policial distinto al ámbito local.

Añadimos que si bien por ley las Comunidades Autónomas serán las encargadas de racionalizar, homologar y regular a los distintos cuerpos de Policía Local de su territorio, hay que indicar que la mayoría de ellas utilizan dicha norma para establecer “figuras policiales” no reflejadas en ninguna normativa existente, creando a través de los Alcaldes correspondientes, el Policía Auxiliar, de Movilidad, de Temporada, Turístico, etc, pongan el nombre que pongan, **suplantando** a la Policía Local con personal contratado temporalmente (nunca se había visto un Policía “temporero”), con preparación profesional

mínima y de poca duración. Se nutren “fraudentemente” los ayuntamientos de dichas figuras al ser personal más barato y sumiso por la precariedad del empleo, sin pensar en que dichas figuras no pueden tener la consideración de “profesionales”, redundando en la falta de preparación, experiencia (que no podrán adoptar por cuestión del contrato temporal), minimizando de esta forma la operatividad y eficacia en la labor policial.

En el **Título IV, Capítulo III**, se habla de los Órganos de Coordinación, no habiéndose creado ni puesto en funcionamiento desde entonces hasta 2005 con el Consejo de Política de Seguridad, integrado por los Consejeros de Interior o gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de representantes del Estado.

Se cita en dicho articulado como competencias: Informar las plantillas de los Cuerpos de Policía DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS... Informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación CON SUS PROPIOS CUERPOS DE POLICÍA, así como la creación de estos... Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No se nombra específicamente a los cuerpos de Policía Local. Podríamos suponer que quedan sumergidos en el concepto de Comunidad Autónoma, aunque esto podría ser mucho suponer.

En el **Título V**, específico de las Policías Locales, se conceptúa que dichos cuerpos son institutos armados de naturaleza civil y organización jerarquizada, reuniendo así los requisitos establecidos en la Ley Orgánica 11/1985 de Libertad Sindical, no así su aplicación (ya referido en apartado anterior). Y sigue el articulado refiriéndose a las normas que les atañe (más normas que a ningún otro cuerpo policial).

En cuanto a las funciones, son similares, con excepción de la territorialidad y las competencias exclusivas del Estado, a cualquier otro cuerpo policial, debiendo de forma OBLIGADA, ser ampliadas y ejercidas otras que en teoría, no corresponden a las Policías Locales, asumiendo en más de una ocasión las de otros Cuerpos Policiales ya indicados anteriormente, aunque dicha acción queda a decisión de los Alcaldes de turno, sin apoyo material ni económico por parte de las Comunidades Autónomas ni del Estado.

Como se puede observar, la citada Ley Orgánica de F.C.S., aglutina a los distintos cuerpos policiales existentes en el Estado, independientemente de sus funciones generales y compartidas (las cuales comparten), o de su competencia territorial.

Si bien hemos de situarnos en el año 1986, la presente ley ha quedado obsoleta en cuanto a nuevos mecanismos de funcionamiento, material, recursos, etc, sobre todo en lo relacionado a las Policías Locales, que aún cuando, la parte legislativa corresponda a las Comunidades Autónomas en relación a sus Policías propios y a los cuerpos de Policía Local, la legislación marca pautas normativas, pero no recoge las especificidades propias de las funciones de dichos Cuerpos, ni dejan cabida a la representación sindical a los sindicatos profesionales, impidiéndoles en muchos casos, su presencia en las mesas de

debate y negociación, ni aportan medidas económicas ni de recursos que coadyuven a que dichos cuerpos de Policía Local, desempeñen sus funciones dentro del marco que les corresponde, dando la sensación de que “son un cuerpo policial que está ahí, pero no se sabe bien para qué”.

### 3.- ANÁLISIS Y PROPUESTA DE MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Los Cuerpos de Policía Local en España han venido soportando en los últimos años las consecuencias de la dependencia tan directa y cercana de las instancias políticas. En demasiadas ocasiones las plantillas policiales dependientes de los ayuntamientos son convertidas en argumento para el enfrentamiento partidario. En este sentido, la dependencia política tan directa lleva consigo que el mayor o menor interés de los responsables políticos en la función policial de los agentes a su mando tenga su traslación en un mayor o menor empuje y profesionalización del Cuerpo de Policía Local de determinado municipio. Que se establezcan o no convenios de colaboración con otros cuerpos; protocolos de actuación con el Poder Judicial; mayor o menor número de cursos de formación y especialización. Y ni mencionar el avance o retroceso que puede llegar a suponer para los cuerpos policiales municipales la colaboración o confrontación política entre administraciones de distinto signo político.

La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha estado siendo debatida en distintas comisiones, en distintos foros, pero quizás porque se partía de la premisa de querer modificar el modelo policial en su conjunto, ninguna iniciativa ha llegado a buen puerto. Es por ello que en el seno de las Policías Locales de toda la geografía nacional se ha generado un movimiento sindical independiente, muy profesionalizado, altamente representativo en las plantillas policiales de toda España y que ha culminado en la **Coordinadora de Policía (COP)** que con el objeto de poner al día e intentar coadyuvar en la modificación del modelo policial español elabora el presente **INFORME AZUL DE LA POLICIA LOCAL**

El cambio de modelo policial en España debe ir dirigido a una mayor coordinación entre plantillas, evitar en lo posible los compartimentos estanco diseñando métodos de comunicación entre las unidades altamente especializadas que eviten la duplicidad, y en muchos casos enfrentamientos en determinadas circunstancias. Se debe profundizar en la unificación normativa entre los Agentes de distintos cuerpos salvando las abismales diferencias existentes en cuanto a regulación laboral, social, formativa, disciplinaria que fueron dejadas de lado en la elaboración de la LOFCS y que al haber sido regulada legalmente por diferentes administraciones, central, autonómica o local, ha provocado a lo largo de estos años diferencias que suponen graves quebrantos de unas plantillas sobre otras.

Este informe incide en aspectos que a lo largo de los años de vigencia de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han quedado en evidencia por su somera, escasa o nula regulación, y que se han revelado como necesarias para el desarrollo diario de la labor policial, la seguridad jurídica, laboral o social de los Agentes; y en definitiva la seguridad de los ciudadanos a los que va dirigida la labor policial. Entre los apartados que en el presente informe son desarrollados adecuadamente se encuentran el análisis de Prevención y Riesgos laborales en las plantillas policiales, la vigilancia privada, Cuerpos de Policía Mancomunados y organización y propuestas para modificación del Modelo Policial en España y otros aspectos de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Ley 2/1986), homogeneización de medios materiales, formación y condiciones socio-laborales, especialmente la regulación de jubilación anticipada y la segunda actividad en Policía Local acorde a los cuerpos de seguridad de dependencia estatal..

La necesidad de cambios en la estructura reglamentaria de los Cuerpos de Seguridad, y especialmente la Policía Local, dejada de lado en la elaboración de la LOFCS, está siendo reclamada cada vez con más insistencia en distintos foros, instancias e instituciones. Valga como ejemplo, y sin afán de ser exhaustivos, las reclamaciones de especialización y coordinación realizadas en la última Memoria de la Fiscalía General del Estado en la que viene a reivindicar una mayor participación de los distintos Cuerpos de Policía Local de España en la investigación de diferentes tipos delictivos (medio ambiente, mendicidad con menores, urbanismo, siniestralidad laboral...) y su papel como Policía Judicial para la elaboración de los correspondientes atestados y colaboración con la Autoridad Judicial; o el Protocolo de actuación entre el Ayuntamiento de Madrid y el Juzgado Decano y Fiscalía de Madrid para la especialización de la Policía Municipal de Madrid en la investigación e instrucción de Atestados por accidentes laborales con plena capacidad de Policía Judicial.

Resulta evidente que el modelo policial en España ha quedado obsoleto. Se hace necesaria una revisión de la Ley que regula a los distintos Cuerpos de Seguridad porque la propia sociedad exige el cambio y así se hace patente en los convenios, acuerdos, protocolos, etc. que se vienen sucediendo en distintos puntos de la geografía nacional que vienen a modificar o ampliar en distintos aspectos las funciones, competencias o relaciones de los distintos cuerpos policiales. Y casualmente es siempre la Policía Local la protagonista en estas modificaciones y precisamente porque en la redacción de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no se prestó la atención debida a la regulación de estos Cuerpos.

Respecto a la denominada “carrera profesional” hacemos hincapié en la grave discriminación que sufren los agentes de Policía Local respecto a los miembros de los cuerpos de dependencia nacional en cuanto a la homologación académica de los cursos de habilitación y especialización que, al igual que éstos, realizan en las distintas academias regionales. El nivel de estudios exigido y la duración de los periodos lectivos para el ingreso también son similares, así como los niveles académicos mínimos para el ingreso a determinadas escalas, que los requeridos a los agentes de ámbito nacional y sin embargo

los Policías Locales no cuentan con equivalencias académicas. Y esta discriminación no es comprensible cuando la propia LOFCS establece en su artículo 6.2 la posibilidad de convalidación de estudios de todos los miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad de las diferentes administraciones, sin excepción alguna.

Por todo lo desarrollado en el presente *INFORME AZUL*, la Coordinadora de Policías (COP) estima necesario trabajar en las modificaciones legales necesarias encaminadas a:

- Modificación legislativa necesaria que preste cobertura legislativa a las funciones reales de los cuerpos de Policía Local de toda España, con la adecuación de los apartados que regulan a estos cuerpos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ( Ley 2/1986) a la realidad social actual.
- Adecuación legislativa que posibilite la mancomunidad de servicios de Policía Local (Modificación Ley 2/1986)
- Apuesta clara de todas las Administraciones por la seguridad pública. Asunción de la defensa de los cuerpos de Policía Local por la FEMP.
- Homogeneización de medios, condiciones laborales, formación y dimensionamiento de plantillas de distintos cuerpos policiales dentro de un modelo policial acorde a la realidad actual.
- Modificaciones legales necesarias que aborden la alta siniestralidad laboral en los cuerpos de Policía Local motivados por la propia labor policial y a causa sobrevenida por la edad en el desarrollo diario del servicio. En el primero de los casos la Coordinadora defiende la necesidad de aplicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales; y en el segundo de los casos, adecuación de las Policías Locales a la jubilación anticipada mediante la incorporación a la Ley 26/1994 por la que se regula la Segunda Actividad en el Cuerpo Nacional de Policía; o la adecuación de la Policía Local a las actividades excepcionalmente peligrosas, penosas o insalubres mediante la modificación de la Ley General de la Seguridad Social.

#### **4.- NECESIDAD DE CUERPOS DE POLICIA LOCAL DE MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS O ÁREAS METROPOLITANAS**

Resulta evidente que la realidad social, tanto urbana como rural, en 2007 no es la misma que en 1986. A los cuerpos de Policía se les requiere una cada vez mayor especialización profesional. Los Agentes de Policía Local han cambiado en su preparación y asunción de competencias especialmente en pequeños municipios en los cuales en muchos casos son los únicos Agentes de Policía. La presente propuesta tiene por objeto la modificación del articulado necesario de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que permita la creación de cuerpos de Policía Local dependientes, o directamente pertenecientes, a mancomunidades de municipios, lo que conllevaría una mejor eficacia en la prestación del servicio, mayor dotación de medios materiales a estas plantillas y un mayor apoyo operativo entre sus miembros.

La Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local establece la capacidad de las comunidades autónomas para la creación de Entes Locales supramunicipales. Estas entidades locales, regulada su aprobación por la respectiva autoridad autonómica, no disponen en la actualidad de capacidad para la creación de cuerpos propios de Policía aunque tampoco se dispone lo contrario. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, 2/1986, establece que los municipios podrán crear cuerpos de Policía Local. Posteriormente el desarrollo reglamentario de distintas comunidades autónomas estableció la posibilidad de creación de cuerpos de Policía Local dependientes de mancomunidades de municipios o de áreas metropolitanas. Pero finalmente son las sentencias del Tribunal Constitucional 81/1993, de fecha 8/03/93, y de 11 de febrero del mismo año y otras, las que han acotado esta posibilidad al declarar inconstitucionales los artículos de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía, y de Madrid en el segundo caso, que preveían la posibilidad de que las mancomunidades municipales pudieran crear cuerpos policiales propios.

La mencionada sentencia del TC opone a la posibilidad de creación de estos cuerpos de Policía el argumento de que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece en su título V, art. 51 que “*Los municipios podrán crear Cuerpos de Policía Local propios...*”, lo que por exclusión elimina la potestad a otros entes distintos a los municipales para la creación de cuerpos policiales propios.

Es por ello que el único escollo con que cuenta la creación de cuerpos de Policía Local dependientes de mancomunidades o áreas metropolitanas es el mencionado artículo 51 de la LOFCS que en el año 1986 establecía la única posibilidad de creación de cuerpos propios a los “municipios”. Pero tras 21 años de vigencia de esta Ley Orgánica es evidente que la realidad social ha cambiado. La geografía urbana de muchos municipios ha ido generando áreas metropolitanas con zonas urbanizadas sin

interrupción entre ellos. Por otro lado, pequeños municipios limítrofes y con crecientes problemáticas de seguridad hacen necesaria la dotación de cuerpos policiales, pero que por sí solos no cuentan con la capacidad presupuestaria mínima para el mantenimiento de los mismos a unos niveles aceptables de eficacia.

Todo ello conforma una nueva realidad que el legislador no previó al redactar el título V de la LOFCS, escaso en cuanto a la regulación de los Cuerpos de Policía Local. Tanto es así que, estos cuerpos policiales están asumiendo cada vez más competencias en cuanto a la seguridad ciudadana, policía administrativa, incluso en competencias de policía judicial. La Ley reguladora de los cuerpos policiales está siendo sobrepasada continuamente en sus límites, a veces difusos, dibujando una realidad distinta a la que se configuró el año 1986. Esta situación es mucho más acuciante en los últimos años en los pequeños municipios que aún contando con plantillas muy mermadas han de enfrentarse cada vez con mayor frecuencia a un incremento en los servicios; y con ello una especialización en cada vez más campos de actuación. Precisamente la presente propuesta de creación de cuerpos mancomunados coadyuvaría en una mejor especialización, una mejor cobertura personal del territorio y un más eficaz apoyo en la labor diaria.

En este sentido la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía pretendió dentro de esta dinámica la posibilidad de creación de cuerpos policiales propios de entidades supramunicipales (mancomunidades de municipios y/o áreas metropolitanas), siendo cercenado el intento con la mencionada sentencia del TC. Similares intentos fueron los propuestos en las leyes de coordinación de Policías Locales de Madrid, Galicia o Cataluña y que han encontrado el impedimento señalado en la Sentencia comentada. No obstante han sido muchas las voces e iniciativas en distintas partes del territorio nacional de llegar a esta solución para intentar paliar en la medida de lo posible las deficiencias propias de los ayuntamientos que se han visto desbordados por las demandas ciudadanas. Esta realidad social ha provocado que en distintos puntos de la geografía nacional se hayan realizado intentos de creación de *servicios mancomunados*, *servicios intermunicipales* con la adscripción más o menos temporal de Agentes entre distintas plantillas de Policías Locales. Y ello porque se hace necesaria una revisión de la LOFCS.

Es por todo lo anterior que se hace evidente la necesidad de realizar los cambios pertinentes en la LOFCS que otorgue la cobertura legal necesaria a una realidad que cada día se hace más patente como es la creación de cuerpos policiales adscritos o pertenecientes a entidades supramunicipales.

Al margen del marco legal y su adecuación a la realidad actual hay un elemento que no puede quedar al margen: más de dos terceras partes de los municipios españoles, por razones de población, cuentan con plantillas policiales tan insuficientes que no pueden cubrir el servicio durante las veinticuatro horas del día con plena eficacia y

cobertura suficiente entre los propios Agentes para salvaguardar su seguridad. Entonces se hace necesario racionalizar una situación que necesita un poco de orden. No tiene sentido que en España existan tantos cuerpos locales de Policía, muchos de ellos con plantillas y medios insuficientes, escasas posibilidades de formación y más voluntad que capacidad para actuar con eficacia. Hay que modificar la regulación y adecuar la estructura de la Policía Local a la realidad de un panorama municipal atomizado.

Es en este sentido por lo que la Coordinadora de Policías (COP) eleva la propuesta de que se realicen los cambios legales oportunos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que permitan la creación de estos cuerpos policiales mancomunados.

Este camino se puede realizar por dos vías diferentes: En un caso creación de cuerpos mancomunados dependientes de las entidades supramunicipales, o bien en otro caso la adscripción de Agentes de distintas plantillas a un cuerpo supramunicipal pero manteniendo la adscripción a las plantillas de origen.

En todo caso los cuerpos de Policía Mancomunada habrán de ser aprobados y regulados por las comunidades autónomas correspondientes en sus respectivas leyes de coordinación de Policías Locales y debieran obedecer siempre a algunas premisas básicas:

.\*- La constitución de un Cuerpo de Policía Local dependiente de una mancomunidad de municipios será incompatible con el mantenimiento de plantillas propias en los municipios mancomunados al objeto de evitar duplicidad, descoordinación e ineficacia de operatividad.

.\*- Una vez modificada la Ley 2/86, por desarrollo normativo se establecerían los medios humanos y materiales mínimos obligatorios para prestar el servicio de Policía Mancomunada, atendiendo a criterios de población de hecho y de derecho, a la orografía de los términos mancomunados, comunicaciones y demás características de especial interés, con objeto de prestar un servicio con garantías mínimas de eficacia y seguridad.

.\*- Los municipios mancomunados han de poseer límites territoriales limítrofes.

.\*- La entidad supramunicipal elaborará un plan gestor que conforme al desarrollo normativo correspondiente aporte seguridad a los agentes en el desempeño de sus funciones (cobertura suficiente de medios técnicos y humanos) y permita un desarrollo eficaz de la labor policial.

.\*- Estos cuerpos podrán realizar en su ámbito territorial de competencia las funciones propias de Policía Autónoma en aquellas comunidades que carezcan de dicho cuerpo que realice labores policiales de forma integral (Cataluña y País Vasco), medida que eliminaría un elemento de descoordinación pues reduce el número de

cuerpos diferentes actuando en el mismo marco territorial. Además supone rentabilizar la prestación del servicio policial evitando una duplicidad de funcionarios. Esta medida deberá llevar aparejada la necesaria aportación presupuestaria de la entidad autonómica dado que este Cuerpo de Policía Local desarrollaría la labor propia de vigilancia y control de la normativa de la comunidad autónoma asumiendo las competencias de éstas.

Por todo lo anterior, esta Coordinadora apoya la propuesta de modificación de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lo relativo a la creación de cuerpos de Policía Local dependientes de entidades locales supramunicipales elaborada por la Asociación Profesional de la Magistratura que se expone a continuación

**▪ PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY  
ORGÁNICA 2/1986, DE 13 DE MARZO,  
DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**

**Exposición de motivos**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.29.a de la Constitución, la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, si bien participan en su mantenimiento, en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en los términos establecidos en los respectivos Estatutos de Autonomía y en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Con relación a estas últimas, el título V de la citada Ley Orgánica 2/1986, relativo a las Policías Locales, únicamente contempla la existencia de Cuerpos de Policía Local dependientes de los municipios, pero no de las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios previstas en el artículo 42 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. No obstante, procede el reconocimiento legal de la posibilidad de creación de Cuerpos de Policía dependientes de estas entidades locales supramunicipales instituidas por las Comunidades Autónomas, a fin de que puedan participar también en el mantenimiento de la seguridad pública en sus respectivos ámbitos territoriales. La oportunidad de esta medida es especialmente apreciable en el caso de entidades supramunicipales integradas por municipios de reducida dimensión que no disponen de recursos económicos suficientes para crear y mantener Cuerpos de Policía Municipal independientes, pero sí un Cuerpo de Policía comarcal de forma conjunta.

Para ello, es preciso introducir las modificaciones pertinentes en los artículos que integran el mencionado título V de la Ley Orgánica 2/1986, de modo que, junto al municipio, se incluyan las oportunas referencias a las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas.

**Artículo único.**

1. Se modifica el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que queda redactado de la siguiente forma:

«1. Los municipios y las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios instituidas por las Comunidades Autónomas podrán crear Cuerpos de Policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

2. En los municipios o entidades locales supramunicipales donde no exista Policía municipal o comarcal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

3. Dichos Cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio o entidad local supramunicipal respectivos, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del territorio de la entidad local respectiva, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con Cuerpo de Policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma. »

2. Se modifica el apartado 1 del artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que queda redactado de la siguiente forma:

«1. Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección 4.a del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respeto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por las correspondientes entidades locales.»

3. Se modifica la letra d) del apartado 1 del artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que queda redactada de la siguiente forma:

«d) Policía administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones de la entidad local dentro del ámbito de su competencia.»

4. Se modifica el artículo 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que queda redactado de la siguiente forma:

«1. En las entidades locales 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 o Presidente de la correspondiente entidad local, 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 éste.»

### **Disposición final.**

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

## **5.- LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL Y AUTONÓMICOS**

Es un hecho incontestable que los Cuerpos policiales sufren un elevado riesgo de accidentabilidad laboral por las propias características del trabajo que desarrollan. La realidad que arrojan los datos en las administraciones públicas colocan a los funcionarios policiales a la cabeza del número de accidentes laborales registrados en cada una de ellas. **De los estudios de siniestralidad laboral efectuados en diferentes Ayuntamientos españoles, muy diversos en cuanto a plantilla municipal y ubicación territorial, en todos ellos las plantillas policiales suman más del 50 % de los accidentes contabilizados en dichas administraciones.** Esta situación contrasta sin embargo con la escasa, y en algunos casos nula, aplicación de la Ley 31/1995 de Riesgos Laborales de estos colectivos.

A lo anterior habría que añadir la ironía que ha supuesto que en los últimos días se hayan establecido protocolos de actuación de algunos cuerpos de Policía Local con la Fiscalía provincial correspondiente para la plena actuación de dichos cuerpos como Policía Judicial para la investigación e instrucción de Atestados en casos de accidentes laborales (por supuesto de otros colectivos distintos al policial).

Las Policías Locales y autonómicas se encuentran en la actualidad en un limbo de alegaldad en el que por un lado la normativa general (Ley 31/1995) excluye su aplicación a determinadas funciones públicas entre las que se citan las de policía y seguridad; y por otro deja a la voluntariedad del resto de administraciones, autonómica y local, esta

regulación para sus correspondientes funcionarios de policía y seguridad. Es por ello que en una mayoría de comunidades autónomas y entidades locales la Ley general de Prevención de Riesgos laborales no ha sido trasladada a sus funcionarios policiales.

Esta laguna legal se convierte en directo trato discriminatorio cuando la Administración General del Estado traslada la norma general a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en sendos Decretos, 179/2005 para la Guardia Civil y 2/2006 para el Cuerpo Nacional de Policía. Por el contrario esta misma Administración General del Estado se limita a establecer que la Ley general (31/1995) *inspirará* la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades, sin obligar al resto de administraciones competentes a regular al respecto.

En el plano estrictamente normativo, la normativa de prevención de riesgos laborales es la que sigue:

La Constitución Española, en su artículo 40, encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

La Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989 (L.C. Eur 1989, 854) relativa a la aplicación de medidas para **promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo**, en su artículo 2, incluye en su ámbito de aplicación a todos los sectores de actividades públicas o privadas, exceptuando, cuando se opongan a ello de manera concluyente, las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, de las Fuerzas Armadas o la Policía, o a determinadas actividades operativas en los servicios de protección civil. No obstante, también declara que en estos casos será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta de los objetivos que esta norma comunitaria persigue.

Esta normativa, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, promulgada con el fin de promover la seguridad y salud de los trabajadores, tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas por el Estatuto de los Trabajadores como en las de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, establece expresamente su inaplicación a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quedando fuera de aplicación las peculiaridades inherentes a determinadas actividades específicas en la función pública como es el desarrollo de la labor policial.

No obstante esta inaplicación quedó anulada por la Sala Segunda del Tribunal de Justicia Europeo el cual en su sentencia de 12 de enero de 2006, en el asunto C-132/04, declara **“que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las**

**Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1,2 y 4 de dicha directiva”**

A tenor de esta sentencia la Administración General del Estado promulga los Reales Decretos 179/2005 y 2/2006 mediante los cuales se regula específicamente para los cuerpos de Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía lo establecido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Tanto la Ley 31/1995, como las disposiciones que la desarrollan tienen vocación de universalidad e integración, lo que en el ámbito de las Administraciones públicas supone, como expone el preámbulo del R.D. 1488/98, de Adaptación de la Legislación de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, considerar la prevención como una actuación única, indiferenciada y coordinada que debe llegar a todos los empleados públicos sin distinción del régimen jurídico que fija su relación de servicio, y se traduce en una planificación de la actividad preventiva integral e integrada en el conjunto de actividades y decisiones de la citada administración, tratándose esta aplicación de un derecho individual reconocido a todos los funcionarios en la Ley 7/2007, de 12 de abril “Estatuto Básico del Empleado Público” en su artículo 14.L “...Recibir protección eficaz en materia de protección y salud en el trabajo.”

Consecuentemente con dichas premisas, se hace necesario identificar las actividades encomendadas a las Policías Locales y Autonómicas, cuyas particularidades se opongan de manera concluyente tanto a la aplicación del régimen general sobre prevención de riesgos laborales como a su adaptación para la Administración General del

Estado, y diseñar para ellas un conjunto de normas singulares que, inspiradas en la Ley 31/1995, permitan mejorar en la medida de lo posible la seguridad y la salud de los miembros de estos Cuerpos de Seguridad.

No cabe duda que para la realización del conjunto de normas que garanticen una adecuada prevención de riesgos laborales para estos colectivos policiales, se hace necesaria la participación de TODOS los agentes sociales representativos de los Cuerpos de Policía Local y Autonómicas.

Desde la Coordinadora de Policías COP se insta a tomar como referencia significativa la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y los Reales Decretos señalados anteriormente que transponen para la Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, los cuales denotan un reconocimiento por parte de la Administración General del Estado de la necesidad de regular la prevención de riesgos laborales en estos colectivos policiales aunque de momento no nos consta que existe estudio o intención de realizarlo por esa misma administración sobre los riesgos específicos a los que están expuestas las fuerzas de seguridad en el desempeño de sus funciones ni de los equipos de protección individual “EPI” de los que tenían que ser dotados para paliar en la medida de lo posible la alta accidentalidad laboral en estos colectivos.

Es por todo ello que la Coordinadora de Policías estima necesaria la modificación del artículo 2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, de manera que se incluya su total aplicación a las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad.

Igualmente se hace necesario un estudio sobre los riesgos inherentes a la profesión policial para así poder abordar de manera eficaz su prevención; y la inclusión de la “profesión de policía” entre las actividades excepcionalmente peligrosas, penosas o insalubres mediante la modificación de la Ley General de la Seguridad Social (RDL 1/1994, de 20 de junio)

## **6.- FIGURAS PSEUDOPOLICIALES Y AGENTES TEMPOREROS**

Se está convirtiendo últimamente en una situación demasiado usual el que algunos Ayuntamientos creen cuerpos pseudopoliciales para la realización de determinadas funciones policiales, concretamente la regulación del tráfico y control de estacionamientos, otorgándoles a estos trabajadores la consideración discutible de agentes de la autoridad en el cumplimiento exclusivo de estas funciones. Sin embargo, en muchas ocasiones no cuentan siquiera con la condición de funcionarios.

No es el caso de los Agentes de Movilidad, que si bien su creación fue a través de una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo único que ha supuesto si cabe, más confusión en el panorama policial y también para los ciudadanos, dejando a criterio de cada Ayuntamiento la regulación de estos agentes, cuya figura de autoridad queda limitada a cuestiones de tráfico y que muchas veces son los Policías Locales los que tienen que intervenir en sus conflictos.

Por otro lado en diversos puntos de la geografía nacional se han creado figuras policiales a tiempo parcial, cosa que no ocurre de forma alguna en otros cuerpos policiales. Agentes a los que bajo contrato temporal y escasa formación se les encomiendan funciones policiales. A ello añadir el inconveniente que supone para la realización de la labor policial el contar con la finalización del contrato y la incertidumbre de volver a ser contratados. Aspectos que chocan frontalmente con la profesionalidad exigible a un funcionario policial y rebaja la calidad del servicio esencial que deben cumplir los Agentes de Policía.

Ambas situaciones entendemos que son incompatibles con la profesionalización e independencia que debe presidir la función policial. **La acción coactiva y coercitiva que puede ejercer el Estado para el mantenimiento de la seguridad colectiva y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas no puede recaer en trabajadores contratados a tiempo parcial, que no cuenten con la formación básica que los tiempos enseñan que debe ser cada vez más especializada, trabajadores que son encargados de funciones que la Ley encomienda a funcionarios policiales, y que para desarrollar dicha labor deben estar investidos de la condición de Agentes de la Autoridad y dotados de los medios acordes a tal fin.**

Entendemos que es una grave irresponsabilidad de la administración el optar por la creación de estas figuras paralelas. Los primeros perjudicados por este *invento* son precisamente los ciudadanos receptores del servicio policial, y en segundo lugar los trabajadores que realizan esta labor pues son colocados en difícil situación de hacer “de policías”, contrayendo los riesgos que conlleva dicha labor, sin contar con la preparación, medios y respaldo legal que acompañan a un Agente de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En un panorama social tan complejo y problemático que exige de unos cuerpos policiales con una preparación cada vez más especializada; cuando a tantos niveles se estudian modificaciones necesarias en la LOFCS para adaptarla a las nuevas necesidades y la nueva realidad, cuando desde la sociedad se reclama una respuesta policial cada vez más profesional e integral, independientemente del cuerpo policial de que se trate.

En este panorama, en definitiva, resulta de lo más paradójico que la propia administración cree figuras *pseudopoliciales* con competencias limitadas o *pseudoagentes* policiales contratados temporalmente.

Lo razonable sería un servicio integral de Seguridad Pública que rentabilice los recursos policiales, que simplifique estructuras y que reduzca costes. No podemos apostar ni es adecuado seguir en esta línea de dispersión de competencias ni duplicidad de estructuras, es decir SEGURIDAD SI, AGENTES RECAUDATORIOS Y POLICÍA BARATA NO.

En previsión de estas iniciativas y para una clarificación de la situación, una reforma de la LOFCS debiera dejar clara y tajantemente delimitadas las funciones policiales y el ejercicio único y exclusivo de las mismas por funcionarios de Policía de carrera, con la preparación, medios técnicos y cobertura legal necesaria para su desempeño.

## **7.- SEGURIDAD PÚBLICA vs. SEGURIDAD PRIVADA**

Los últimos años han visto florecer en España el negocio de la Seguridad Privada. No es objeto de esta Coordinadora el realizar un juicio crítico de la labor del personal de seguridad dependiente de empresas privadas, sino más bien centrar la discusión en el derecho ciudadano a que las instituciones públicas velen por su seguridad y la de sus bienes.

Es claro que las sociedades modernas y democráticas están haciendo dejación paulatinamente de cada vez más parcelas de vigilancia pública de la seguridad a favor de

las empresas privadas. Quizás en el trasfondo lo que encontremos sea una opción meramente monetaria de reducción de costos a las arcas públicas, pero no es menos cierto de que los ciudadanos de una sociedad libre y democrática deben exigir una vigilancia pública de la seguridad ciudadana y de sus bienes.

**Establece la Constitución Española en su artículo 17 que “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.-..” y es por tanto función de los poderes públicos velar por el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y que lo hagan con seguridad. Y puesto que no hay libertad sin seguridad, el mantenimiento de ésta se constituye en pilar básico de toda sociedad libre.**

Precisamente una sociedad libre y dinámica desarrolla un entramado mercantil privado cada vez más complejo y amplio que requiere de un ingente control en su seguridad que precisamente por su carácter privado es susceptible de ser vigilado específicamente por personal contratado para tal fin. Y si a ello sumamos el hecho de un creciente sentimiento subjetivo de inseguridad (provocado por el alza en el índice de criminalidad) conlleva a la contratación de estos servicios privados de seguridad; todo ello conforma un panorama en el que las empresas privadas de seguridad cobran un cada vez mayor auge y protagonismo.

Esta situación fue regulada en la Ley de Seguridad Privada, 23/1992 de 30 de julio; aunque no es menos cierto que los Poderes Públicos, a través de las distintas administraciones están utilizando argumentos mercantilistas a la hora de gestionar la obligación constitucional de ofrecer seguridad a los ciudadanos. En esta dinámica son cada vez más los casos de Administraciones Públicas que están utilizando a empresas privadas de seguridad para la vigilancia de espacios y edificios públicos. Y ello tiene el agravante de que, además de incumplir la Ley, utiliza precariamente a los vigilantes que desarrollan su labor sin el suficiente respaldo legal. Claramente lo señala el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el cual ante un recurso planteado por la contratación de vigilantes privados para parques y jardines públicos establece que éstos no podrán desarrollar su labor “*ni en vías públicas, ni en zonas de uso común, o espacios abiertos*”.

A pesar de todo ello la realidad es terca, y mientras esto ocurre el número de vigilantes de seguridad crece a un ritmo imparable: según datos de la Delegación del Gobierno de Madrid, en dicha Comunidad el número de vigilantes ha evolucionado de los 22.604 que había en 2002 hasta los 24.488 del año 2003, y a junio de 2004 el número ascendía a 25.744 (el número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en dicha Comunidad en 2003 era de 21.539).

En cuanto a cifras generales en el informe *Seguridad Privada en España* elaborado por APROSER, en el año 2005 en España se contabilizan 122.758 vigilantes habilitados, de los cuales 79.750 estaban en activo, a los que hay que sumar los 18.178 escoltas privados habilitados.

Pero lo más grave de esta situación es que sean las propias administraciones públicas las que directamente contraten vigilancia privada para funciones que

expresamente están encomendadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad, como es el caso de vigilancia de edificios oficiales o vigilancia de instalaciones, servicios o espacios públicos.

Pero esta dinámica es general en todo nuestro entorno social por lo que se habrá de asegurar el estricto cumplimiento de la ley. Y en España es clara respecto a las funciones, regulación y ámbito de actuación de los servicios privados de seguridad. **Se debe denunciar clara y contundentemente la dejación por los poderes públicos de la obligación que tienen de velar por la seguridad pública.** Pues son las distintas administraciones las que contraviniendo la legislación vigente las que la infringen.

Es en este sentido en el que, asumiendo la creciente proliferación de estos servicios privados en todo nuestro entorno económico y social, se debe potenciar el control institucional de esta actividad, favorecer la coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad y por supuesto velar por unas adecuadas condiciones sociales y laborales de estos empleados evitando la precariedad, el intrusismo y la falta de profesionalidad (medios y formación) en el sector.

## **8.- HACIA UN NUEVO MODELO POLICIAL**

Como se expone sobradamente en el presente informe en España se hace necesaria una modificación del modelo policial español. Aunque más bien habría que decir, intentar racionalizar los distintos modelos policiales existentes en toda la geografía española, pues son diversos los modelos que se han ido construyendo. La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no hizo más que poner blanco sobre negro la diversidad existente entre los distintos cuerpos. Sirvió en un momento histórico para ubicar en democracia viejas estructuras policiales heredadas de un régimen dictatorial, pero dejó establecidas una serie de discriminaciones y diferenciaciones entre cuerpos que pasados los años o bien no pueden ser sostenidas, o por otro lado están siendo superadas por la realidad de los procedimientos cotidianos.

España cuenta con un modelo centralizado policial en el que se encuadran los cuerpos de dependencia estatal (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía); un modelo descentralizado y autónomo con los cuerpos de Policías Autonómicas (dentro de ellos, los creados y dependientes de las autoridades autonómicas y por otro lado los “adscritos” y con dependencia funcional y orgánica diferenciada); y finalmente un modelo atomizado, disperso, autónomo y muy diverso en cuanto a funciones reales, formación, capacitación que son los cuerpos de Policía Local.

Esta dispersión de “modelos”, y valga la contradicción, del modelo policial español hace necesaria su revisión. Así lo ha entendido incluso el legislativo cuando en 1997 se crea en el Congreso de los Diputados una subcomisión para el estudio y propuestas de modificación del “modelo policial español”. Desgraciadamente, tras dos años de trabajo el informe emitido por dicha subcomisión no arrojó conclusiones o recomendaciones sobre soluciones al problema de organización policial en España. Pero queda patente la necesidad de acometer esta reforma.

Observando nuestro entorno encontraremos también una gran diversidad de modelos. Para ser exactos, no existen dos modelos iguales. Encontramos organizaciones policiales muy centralizadas y otras más confederadas. Países con cuerpos de carácter militar y otros en los que dicha situación no se encuentra. Países con sistemas policiales muy atomizados y otros con un carácter más centralista. Es por ello que se pueden extraer elementos positivos de cada uno de ellos pero ninguno en particular puede servir de ejemplo en su totalidad.

Es por todo ello que resultaría descabellado y muy presuntuoso arrogarse el monopolio de la razón a la hora de exponer un modelo policial como el idóneo o adecuado a nuestra organización de cuerpos de seguridad. Otra forma de afrontar el problema que sin duda tenemos en España con el modelo policial es el de intentar convertir en situación de derecho lo que diariamente es un hecho. Y este hecho es que los cuerpos de Policía Local tal y como quedaron regulados en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 en casi nada se parecen a los que hoy día ejercen su labor en la mayoría de municipios españoles. Y es que es precisamente por el *flanco* de la Policía Local por el que la LOFCS está siendo desbordada con mayor claridad.

Las nuevas necesidades, el desarrollo de nuestros municipios, la exigencia ciudadana y evidentemente una mayor preparación y especialización han llevado a que los Agentes dependientes de los ayuntamientos asuman funciones más allá de las reguladas en la Ley. Y si “la costumbre es fuente del Derecho”, la situación actual de las Policías Locales, asumida como cotidiana y normal por ciudadanos, agentes sociales e instituciones públicas y privadas, debiera conllevar una modificación de la Ley que los regula.

#### ▪ **MODELOS COMPARADOS**

Haciendo un somero repaso a los modelos más cercanos de referencia nos centraremos en los casos de Inglaterra, Francia, Alemania e Italia.

##### **Modelo inglés**

Es el típico modelo descentralizado. Hasta 1959 existían en los cuatro territorios de la Gran Bretaña (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) hasta 124 cuerpos de

Policía. Y es a partir de dicho año cuando se inicia un proceso de centralización que llega hasta la reducción a 43 cuerpos policiales.

No obstante, a partir de mediados de los años sesenta un creciente control de los órganos estatales sobre las labores policiales incrementando los niveles de coordinación policiales está llevando a un modelo policial centralizado bastante “sui generis”. A pesar de ello, cuerpos tan tradicionales como Scotland Yard tienen una competencia territorial al área metropolitana de Londres, además de tener encomendadas especiales funciones de investigación o seguridad de la casa Real.

Si en el plano real encontramos en el Reino Unido una gran dispersión policial, dependiendo de los territorios, es en el plano organizativo y de mando donde se produce la centralización y coordinación, dependiendo en gran medida del Ministerio del Interior (The Home Secretary).

El control sobre las fuerzas policiales, salvo la Policía Metropolitana que depende del Ministerio del Interior se escalona en tres planos competenciales:

- Gobierno Central
- Autoridad Local de Policía
- Jefe de Policía

### **Modelo francés**

En este caso nos encontramos con el típico modelo centralizado. En Francia conviven dos cuerpos policiales con carácter general en todo el territorio nacional: Uno con estatuto civil (Policía Nacional) y otro militar (Gendarmería Nacional). El primero de ellos con implantación en todos los municipios de más de 10.000 habitantes y el segundo, la Gendarmería, para todo el territorio rural del país.

Pero este sistema altamente centralizado comienza a hacer “aguas” en la década de los noventa cuando los pequeños municipios comienzan a exigir una mayor presencia y autonomía en las decisiones de seguridad en sus localidades. Es el inicio de cierta atomización de la función policial con la creación de cuerpos de Policía Municipal, dependientes de los Ayuntamientos, con funciones muy auxiliares y contemplándose la posibilidad de que en los casos de plantillas numerosas de grandes municipios se integren dentro de la organización de la Policía Nacional

### **Modelo alemán.**

En este caso estamos ante el modelo totalmente descentralizado confederal. A raíz de la segunda guerra mundial se tuvieron presentes en la organización policial dos cuestiones básicas: Descentralización y separación de lo militar de lo policial.

Son los *lander* (territorios federados) los que tienen plenas competencias para la organización de sus respectivos cuerpos policiales, limitándose el gobierno federal a establecer los criterios básicos de coordinación y vigilancia de las leyes federales.

Dentro de cada cuerpo policial (en los respectivos *lander*), se integran las distintas unidades especializadas (prevención de la delincuencia, policía judicial, grupos especializados) con competencias en todo el territorio. Podríamos decir, entendiendo un *lander* como un país independiente, que existe un único cuerpo policial en todo el territorio dividido en respectivas unidades especializadas y dependientes de una única autoridad en todo el territorio.

Luego, a nivel federal, existen órganos de coordinación de cada uno de los cuerpos policiales de cada *lander* que coordinan la función policial en todo el territorio alemán.

### **Modelo italiano**

El modelo policial italiano adolece prácticamente de todos los defectos que se pretenden evitar en España. Es un modelo centralizado pero muy disperso y descoordinado. Existen varios cuerpos policiales con implantación nacional, unos de naturaleza civil y otros con carácter militar. Estos cuerpos además cuentan con jefaturas nacionales diferentes y con escasa coordinación entre ellas.

A todo lo anterior hay que sumar la aparición de determinados servicios muy especializados (antidroga, antimafia) bajo una dependencia estatal y descoordinados entre sí y con el resto de fuerzas policiales.

En los últimos años las autoridades italianas intentan una simplificación del modelo policial pero sin alterar su carácter civil o militar según los casos. Se pretende una clasificación de competencias y territorios al objeto de evitar la duplicidad y descoordinación existentes .

## **9.- CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS PARA UN NUEVO MODELO POLICIAL EN ESPAÑA**

A la vista de los distintos modelos organizativos en los países de nuestro entorno, en los cuales podríamos ver ejemplos a seguir en el desarrollo de un modelo policial en España no tenemos más que decir que el panorama es tan variopinto que, en todo caso, no puede adoptarse un modelo comparativo como el que se acerque más al ideal. Aún a pesar de ello resultaría de una pedantería intelectual insoportable el plantear, en tema tan espinoso, una propuesta como el ideal a seguir. En todo caso, se podrían apuntar aspectos generales que habrían de tenerse en cuenta para iniciar el estudio de la modificación del modelo policial en España.

En cuanto a los distintos niveles organizativos de los cuerpos policiales en España, esta Coordinadora de Policías estima que en virtud del camino andado hasta la fecha el establecimiento de la organización policial española, el modelo policial en tres niveles:

- \* Estatal
- \* Autonómico
- \* Local

En este momento habría que realizar algunas matizaciones. Respecto al nivel de Policías Autonómicas, hay tres cuerpos ya creados con su camino particular cada una de ellas por lo que habrá que pensar en el resto de comunidades que, o bien no cuentan con este servicio o en otros casos han optado por un camino intermedio de adscripción de agentes del Cuerpo Nacional a su respectiva Comunidad. Y por tanto, intentar dirimir cuál será el futuro inmediato de los cuerpos autonómicos de los territorios que aún no cuentan con ellos no sería más que trabajar con eventualidades e hipótesis.

A) Respecto al modelo policial de dependencias orgánica y funcional a nivel estatal, no cabe duda, y muchas son las iniciativas que actualmente están sobre la mesa de estudio, que para una mayor eficacia y eficiencia del servicio policial a nivel nacional se debe afrontar la eliminación de las duplicidades territoriales y competenciales entre el Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil. Igualmente la racionalización de los servicios de seguridad en los distintos núcleos urbanos que, como se expondrá más adelante, al derivarse una fuerte carga de la labor policial preventiva y la actuación de prevención y represión del delito común en las ciudades en unos cuerpos de Policía Local mejor desarrollados y amparados normativamente debiera conllevar a un ajuste de las plantillas de adscripción nacional. Respecto a sus competencias y estatutos básicos de actuación son aspectos que se encuentran perfectamente desarrollados en la LOFCS.

**B)** En el plano autonómico, la COP defiende la tesis de que en aquellos casos de comunidades autónomas que no cuentan con cuerpos propios de Policía Autonómica, se establezcan los mecanismos necesarios para que este servicio lo cubran los cuerpos de Policía Local, otorgándose para tal fin las necesarias dotaciones presupuestarias a los Ayuntamientos para que cumplan con esta función.

Las funciones y competencias de los cuerpos autonómicos se encuentran desarrolladas en la LOFCS, a sumar a ello algunas otras consideraciones:

- Establecimiento de un órgano coordinador de las Policías Autonómicas a nivel estatal que de forma efectiva y no testimonial desarrollase la labor de evitar discrepancias y duplicidades entre los niveles estatal y autonómico y desarrollase los necesarios canales de comunicación y coordinación entre ambos.
- Equiparación en la formación básica respecto a los cuerpos de adscripción estatal y homogeneización en la formación específica en cada Comunidad Autónoma.
- Consideración de Policía Judicial en la persecución de aquellos delitos de su competencia que excedan del estricto ámbito municipal.

**C)** Es en el nivel policial local en el que el desarrollo normativo debiera ser más extenso debido a que la LOFCS no incidió en el desarrollo normativo básico para estos cuerpos policiales y que con el paso de los años ha quedado totalmente en evidencia, como se ha desarrollado ampliamente en el presente informe.

Es **por todo lo expuesto que la Coordinadora de Policías considera necesarias las reformas de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otras normas legales afectadas que garanticen la coordinación efectiva de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad** en los términos expuestos en el presente informe. Que con el objeto de convertir en situación de derecho lo que de hecho se viene realizando, la Coordinadora de Policías considera que los cuerpos de Policía Local deben adoptar un **papel protagonista en las labores de prevención de la seguridad**, constituyéndose en la Policía cercana, próxima, con reconocimiento pleno del **carácter de Policía Judicial** en la persecución de los delitos de su competencia y confección de los respectivos atestados para la Autoridad Judicial. En el plano autonómico, **regulación de los cuerpos de Policía Local como Policías Autonómicas** (en aquellos casos en que no existan cuerpos específicos en la comunidad).

Que se desarrolle una **homogeneización y homologación de la formación básica de acceso a los Cuerpos de Policía Local en todo el Estado español** que resulte equiparable a la impartida a los cuerpos de dependencia estatal y con el mismo régimen de convalidaciones académicas. Se debe dar cabida a la regulación de **cuerpos policiales mancomunados o dependientes de áreas metropolitanas**. Y en aquellos municipios, entes mancomunados o áreas metropolitanas que cumplan específicos requisitos de calidad en el servicio policial (número de agentes, formación continuada de los Agentes,

equipamiento) **asunción por los Alcaldes de un papel protagonista en las competencias de seguridad en sus términos territoriales respectivos.**

En todos los casos en que los Ayuntamientos asuman un mayor nivel de competencias y funciones deberá ir acompañado por la dotación presupuestaria autonómica y estatal necesaria que garantice la prestación del servicio.

Y finalmente el establecimiento claro y definitivo de la obligatoriedad de que las funciones encomendadas a las fuerzas y cuerpos de seguridad habrán de ser realizadas por **funcionarios de carrera** con la formación necesaria para tan esencial y trascendental labor.

