

QUINCE AÑOS DE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

**Conferencia en Valencia, 4 de mayo de 2005, Club Diario Levante-
EMV.**

Pablo-Darío Ibáñez Cano
Policía Local de Valencia
Licenciado en Derecho
Graduado en Criminología
Secretario Autonómico de Sectores de Policía Local y Bomberos de la Comunidad
Valenciana del Sindicato de Trabajadores de la Administración Intersindical
Valenciana.
Ex Vocal del Gabinete Técnico de Policía Local de la Comunidad Valenciana
E-mail: pdario@fiscalia.org

PALABRAS CLAVE: Policía, Policía Local, Coordinación, Fuerzas y
Cuerpos de Seguridad, Seguridad, Competencias, Modelo Policial.

RESUMEN: Cumplido el cometido de unificación de los Cuerpos estatales de Policía, el contenido de la exhausta Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no puede atender a la actual necesidad social de seguridad. Se impone así la necesidad de una nueva Ley Orgánica, mientras que la presente intenta subsistir a costa de la denominada “coordinación”, que en realidad, no ha sido más que una media solución que nunca terminó de llevarse a cabo. La palmaria necesidad de un nuevo modelo policial se encuentra con la reticencia de un legislador que año tras año, intenta dejar “dormido” el problema de la seguridad en el Estado español y sortear los envites de la delincuencia a golpe de noticia “exitosa” en los medios de comunicación social. Va imponiéndose, cada vez con más premura, un replanteamiento profundo de la institución policial, en el que las Policías Locales deberían tomar el peso específico de la atención integral al ciudadano.

INTRODUCCIÓN

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

*Ello significa tres cosas: ‘La Policía’ representa, al comienzo de su carrera como institución en la época moderna, la imagen de una sociedad organizada de forma justa; y ese orden justo no se debe exclusivamente al Estado, sino también a todas las personas que viven en esa sociedad. Esa comprensión de la ‘buena policía’ permanece mucho tiempo inalterada. VON JUSTI, investigador de temas relacionados con la policía de mitad de S. XVIII, lo expresa así: La policía es, por consiguiente, una ciencia que organiza la constitución interna de un Estado de tal manera que el bienestar de cada familia y el bienestar general estén unidos y relacionados de forma clara y estable’”.*¹

La Constitución Española ha pergeñado la relación sociedad-seguridad sobre la base de tres instancias territoriales: estatal, autonómica y local. Pero no lo ha hecho de una manera taxativa y rotunda, por lo que a la hora de determinar las competencias de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, caracterizadas en este sentido por su asimetría, éstas no aparecen con la claridad que hubiera sido deseable.

Dice el **art. 104.1 CE** que *“las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

De aquí destacamos, en primer lugar, que al hablar de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo hace en general, y no establece una dependencia territorial para el cumplimiento de este cometido, por lo que debemos remitirnos a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece que son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las del Estado, las dependientes de las CC.AA. y las dependientes de las Corporaciones Locales (art. 2).

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

En tercer lugar, fija una dependencia funcional al Gobierno de todos estos Cuerpos, remisión que no cohonesta con lo que la propia CE establece en el **art. 149.1.29**, cuando dice que se considera competencia exclusiva del Estado la “*seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica*”; a lo que hay que añadir el **art. 148.1.22**, que posibilita la asunción de competencias por las CC.AA. en materia de “*vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica*”. Esta es la manifestación constitucional de la coordinación, que se debe incardinar en la autonomía local bajo la tutela de la garantía institucional, de forma que las competencias de las CC.AA. en materia de Policía Local tendrán como límite la preservación de la institución local en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar

Es claro que no todos los Cuerpos policiales ejercen las mismas funciones. La situación es tan heterogénea como las correlativas necesidades de los distintos municipios, pues como se comprenderá bien diferentes son las necesidades de un municipio de cinco mil habitantes y las de otro de varios millones. Es una realidad que cuanto mayor es un municipio, más proclive es su policía local a realizar funciones que exceden de las rígidamente impuestas por la Ley, sin que ello tenga consecuencias para el Derecho. Puesto que es en la práctica imposible distribuir de forma estanca las competencias de los distintos Cuerpos de Seguridad, puede ocurrir que el Cuerpo llamado a resolver una determinada situación no alcance a hacerlo por insuficiencia de medios, con lo que supondría un intolerable absurdo permitir de hecho la vulneración del ordenamiento a fin de respetar únicamente el reparto convencional de funciones

entre Cuerpos. Precisamente por ello el artículo 5.4 LOFCS dispone que todos los funcionarios de policía tienen el deber de intervenir, en cualquier tiempo y lugar, estén o no de servicio, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana. Se trata de la llamada por la Ley “dedicación profesional” y, coloquialmente, situación de servicio permanente. Es obvio que el agente local que interviene en virtud de ese mandato legal no incurre en extralimitación funcional de ningún tipo, con independencia de la índole de su intervención.

Así ha sido entendido por nuestros Tribunales, tanto en el Tribunal Supremo (S. 4 noviembre 1994), como en otras instancias inferiores (SAP Sevilla 5 abril 1999), al establecer que la eventual invasión de las esferas competenciales de los distintos Cuerpos de Policía carece de trascendencia procesal y que nadie puede invocar, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 11.1 LOPJ –esto es, aspirando a privar de eficacia a las pruebas obtenidas vulnerando los derechos o libertades fundamentales–, un pretendido derecho a que sus actividades presuntamente delictivas sean investigadas por un determinado Cuerpo policial. Todo ello sin perjuicio, apostilló la Sala, de las consecuencias políticas o administrativas que se puedan derivar de la situación, puesto que las intervenciones policiales de investigación y persecución de los hechos delictivos que exceden del marco que en el que se inserta el Cuerpo actuante, no restan validez penal a las pruebas obtenidas, cuyo régimen es el ordinario². Y en cuanto a las consecuencias gubernativas o disciplinarias que tal actuación pudiera tener, decir que no existe tipo infractor alguno en el que puedan encajar estos comportamientos, por lo que no es practicable su sanción en vía administrativa.

LA PRETENDIDA COORDINACIÓN

Distingue MARTÍN ALONSO³ entre cooperación, colaboración y coordinación y lo explica en los siguientes términos:

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

Sin embargo, a la vista de esta definición de coordinación que acabamos de leer, y ya nombrada en ella, sería más correcto por prurito semántico describir los quince años a los que nos referimos como de “armonización” y no de coordinación. Y aún posiblemente también cupiera otro término, éste empleado por el legislador autonómico en distintas ocasiones: “homologación”. Porque se armoniza la uniformidad; se armoniza en sistema de acceso, selección y promoción; se armonizan los méritos; se armoniza la dispensa de un grado del requisito de titulación; se armonizan los premios, distintivos y condecoraciones; se armonizan los registros y se armoniza la forma de utilización de los equipos de autodefensa y armamento; pero no se coordina con Guardia Civil, ni con Cuerpo Nacional de Policía; ni siquiera con la triste – por escasa- Policía Autonómica, que en realidad ni eso es...

No hace falta escarbar demasiado para saber en qué términos manejaba el legislador estatal del 86 la palabra “coordinación”. Basta para ello remitirse al art. 3 de la LOFCS, que textualmente dice:

Art. 3 LOFCS: *“Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley”.*

Y por ello no puedo sino tener que lamentar que llevemos quince años de programática descoordinación. Eso sí: al menos tenemos armonización.

Del mandato constitucional del art. 148.1.22º deriva la redacción del art. 39 LOFCS:

“Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de bases de régimen local, coordinar la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de la comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- a. Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos de policías locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.*
- b. Establecer o propiciar, según los casos, la homologación de los distintos cuerpos de policías locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y de retribuciones.*

- c. *Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.*
- d. *Coordinar la formación profesional de las policías locales, mediante la creación de escuelas de formación de mandos y de formación básica”.*

Esta es la primera manifestación confusa entre los términos “coordinación”, “colaboración”, “homologación” y el rara vez empleado pero más ajustado de “armonización”. De ella tira la Ley 2/1990, de 4 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, y en su Exposición de Motivos dejó dicho que pasaba la idea de coordinación por los siguientes ámbitos:

- La idónea selección y formación profesional para garantizar el servicio de seguridad que se presta al ciudadano.
- El perfeccionamiento de la carrera profesional del policía, elemento humano y principal, a través de un efectivo sistema de promoción, movilidad y retribuciones.
- Creación del IVASP como centro de formación de policías locales, como punto de partida en la iniciación de la tarea de coordinación.

Y confiesa como principal objetivo de la Ley de Coordinación el siguiente:

“El servicio a la persona, dondequiera que se encuentre y cualquiera que sea su situación, en defensa y protección del ejercicio de sus derechos y libertades en una sociedad más justa y solidaria”.

Algún tiempo después, la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, insistirá en su Preámbulo⁴ en hablar de coordinación cuando en realidad se está refiriendo a armonización, homologación, colaboración y cooperación. Un déficit conceptual que se agrava cuando en el punto III habla de la “colaboración interpolicial”, algo que en el sentido explicado de la coordinación y con relación a las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, ni siquiera se ha llegado a plantear por nuestro legislador; pero que habría sido muy adecuado y oportuno si se hubiera referido a las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que a la vista de la Ley no ha ocurrido.

Algo más acertado en su propósito resultó el Decreto 25/1998, de 10 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la Norma-Marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, que es presentado como norma que proveerá de “criterios organizativos” y el “establecimiento de unas normas comunes de funcionamiento”, que es en realidad lo que se ha venido malentendiendo como “coordinación”.⁵

Ningún comentario adicional merece, por su parte, el Decreto 19/2003, de 4 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la Norma-Marco sobre Estructura, Organización y Funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana; que ya lejos de corregir los errores anteriores, no hace sino remover los artículos de su predecesora y estancarse en un inmovilismo injustificado que ha contado con la oposición de la gran mayoría de los profesionales.

LOS ACUERDOS MARCO ENTRE EL MINISTERIO DE INTERIOR Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS COMO ÚNICA EXPRESIÓN DE LA AUTÉNTICA COORDINACIÓN

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

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

Más recientemente, el 19 de septiembre de 2002, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias firmaron un nuevo Convenio Marco de Colaboración en materia policial. En él se reconoce que la seguridad ciudadana constituye uno de los pilares básicos de la sociedad del

bienestar y se estima que resulta prioritario combatir la inseguridad desde las diversas Administraciones públicas, con una actuación conjunta y coordinada.

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

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

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

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

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

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

Pues bien: de todo lo dicho, nuevamente, nada o menos aún. Tímidos intentos de coordinar conocemos en Valencia, como la Sala Conjunta para el turno de noche, entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Policía Local de Valencia, y ya hemos visto el resultado, que no es otro que la falta de voluntad real de coordinar. O el de la Inspección Central de Guardia, donde apenas podríamos llamarlo colaboración, por cuanto que en realidad no supone más que un refuerzo de agentes locales en las dependencias del Cuerpo Nacional para aliviar el peso de la instrucción de diligencias.

Pero esto al ciudadano no le vale, porque no es eficaz. Como bien nos dice BARCELONA LLOP, “*media una conexión importante entre eficacia y coordinación, puesto que en ocasiones la segunda puede ser presupuesto o coadyuvante de la primera* (SSTC 27/1987, de 27 febrero, y 25/1993, de 21 enero)”.⁶

Efectivamente, la prestación indiferenciada implica concurrencia territorial como requisito de los eventuales solapamientos o duplicidades, y es claro que esto no sucede entre las Policías Locales que tan restringido tienen su ámbito territorial de actuación. Luego a la hora de coordinar, sólo podemos hablar del establecimiento de acuerdos o protocolos de intervención conjunta entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad concurrentes en cada localidad.

Y aquí de nuevo se nos aparece el fantasma de las competencias; el reparto de poder fáctico entre las distintas administraciones territoriales y las distintas instituciones policiales, y en medio, el ciudadano contribuyente, que ajeno a estas memeces y a un desfasado sistema de competencia funcional, reclama sin otra pretensión que su seguridad, el que algún día le sea posible obtener esa prestación indiferenciada en términos reales y efectivos⁷.

“El deber de mutuo auxilio e información es verdaderamente esencial, pues la existencia de una pluralidad de cuerpos policiales no puede suponer que exista un hermetismo excluyente entre ellos” [SSTC 51/1993, de 11 febrero (FJ 4º)⁸ y 82/1993, de 8 marzo (FJ 3º)⁹].

Dice BARCELONA LLOP: *“El adecuado cumplimiento de las misiones constitucionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no puede verse comprometido por comprensiones mojigatas de la propia competencia o por recelos corporativos que, al final, sólo redundan en ineficacia y en una mala imagen social de la policía”*.¹⁰

CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL Y EL FUTURO ROL DE LAS POLICÍAS LOCALES

Y si nos entretenemos en estos pensamientos es por hacer hincapié en la primera y más importante objeción que los profesionales de la seguridad pública podemos hacer a nuestro legislador estatal y autonómico: su olvido y dejadez para con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en general. Muestra de ello nos da la propia LOFCS¹¹, absolutamente agotada¹² para autores como CRESPO HELLÍN, y ya ineficaz añadimos nosotros, por no poder dar más de sí, en torno a las actuales necesidades de seguridad de nuestra sociedad.

La prueba más evidente de esta afirmación la tenemos en el frustrado *“Informe para el establecimiento de un nuevo modelo policial”*

efectuado por una Subcomisión de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, de 29 de diciembre de 1999. Este informe, respecto de las Policías Locales, dice:

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

El hecho es que pese al contenido de este informe y pese a la reiterada denuncia de la doctrina y de muchos profesionales, este asunto no ha sido acometido, no poco ni mucho, sino nada.

Haciendo una valoración en conjunto sobre las funciones que el art. 53 LOFCS asigna a los Cuerpos de Policía Local, apunta BARCELONA LLOP, resulta difícil que sean considerados como cuerpos policiales parangonables funcionalmente los estatales y autonómicos¹³. Los únicos cometidos de policía de seguridad propiamente dichos que tienen asignados de manera autónoma los Cuerpos de Policía Local son los de protección de autoridades y vigilancia y custodia de edificios e instalaciones, la vigilancia de espacios públicos, la participación en las medidas de protección civil y los relativos al tráfico¹⁴. Así los cometidos de policía de seguridad son más bien escasos o se les atribuyen a título de colaboración con otros Cuerpos¹⁵.

Sin embargo, esta circunstancia no satisface las necesidades ciudadanas de seguridad pública ni hace honor al papel que actualmente desempeñan las Policías Locales.

El peso específico de las policías locales en cuestión de seguridad ciudadana, aun cuando es cierto que existe un desajuste entre la realidad social y la legislativa, está mostrando en las últimas décadas un aumento imparable por las necesidades propias de nuestras ciudades. Y frente a los puristas aferrados en

la validez social de nuestra obsoleta LOFCS, sólo decirles que negar la evidencia es el camino más rápido para llegar a ninguna parte. Quizás lo conveniente es reconocer el “agotamiento” de que adolece la LOFCS y trabajar en una idea nueva más ajustada a la realidad social, a la que se supone que deben servir las normas, en el sentido de pensar en un nuevo modelo policial donde un solo Cuerpo preste el servicio de manera integral, recogiendo así las necesidades ciudadanas más básicas, y dejando para Cuerpos especializados los asuntos que por su gravedad y transnacionalidad requieran de la intervención de otras instituciones estatales.

Es en este sentido en el que se pronuncia ROMERO CARO¹⁶:

“La Policía Local debe ser el pilar básico de la seguridad más inmediata de los ciudadanos, por razones obvias de proximidad física. Las Policías locales son, por definición, las policías de la localidad, del pueblo, de la ciudad y, por tanto, las que están más próximas a la ciudadanía, estando en mejor posición que cualquier otra para conocer de una manera más profunda el entramado social y la problemática de los ciudadanos, dado que estos funcionarios han nacido, generalmente, en las localidades donde prestan sus servicios”.

¹ HASSEMER, Winfried: *La policía en el Estado de Derecho*, en QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS, LÓPEZ ORTEGA y GARCÍA ARÁN, “Revista de Derecho y Proceso Penal”, núm. 1, 1999, Aranzadi, Pamplona, (traducción de DÍAZ PITA y MUÑOZ CONDE), p. 102.

² STS 19 enero 1995, Fundamento de Derecho Primero: “*El artículo 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que dicha función (la de auxilio a la averiguación de los delitos y el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes) compete, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto los dependientes del Gobierno Central, como de las Comunidades Autónomas y Entes Locales; el artículo 29.2 de la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reconoce carácter colaborador al personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales para efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, y participan en las funciones de Policía Judicial efectuando diligencia a prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de la colaboración establecido en las Juntas de Seguridad [artículo 52.1, e) y g)]; finalmente, el artículo 283.5º de la Ley Procesal cita a los Agentes municipales de policía urbana y local, como integrantes de la policía judicial, y auxiliares de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal ‘a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes’, precepto declarado vigente –expresamente– en el artículo 1º del RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.*”

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

³ MARTÍN ALONSO, Pablo: *La cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: perspectivas de futuro* (en LINDE PANIAGUA (coord.), “La Coordinación de las Policías”), CC.OO. y Colex, Madrid, 2003.

⁴ Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana [DOGV núm. 3.482, de 27 de abril].

PREÁMBULO

I

“La andadura autonómica en materia de coordinación de las policías locales tuvo su inicio formal en la Ley 2/1990, de 4 de abril. Esta norma se ha manifestado como un importante medio para la modernización de la seguridad pública en cuanto que competencia estatal en la que participan la administración autonómica y local, en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El esfuerzo realizado ha sido de tal entidad que en relativamente poco tiempo se ha pasado de la consideración legal de las policías locales como elemento auxiliar a un cuerpo de seguridad integrado, dado el tratamiento unitario y único de la seguridad ciudadana, dentro del sistema constitucional de fuerzas y cuerpos de seguridad. Sin embargo la rápida evolución de las Policías Locales, por el evidente impulso de la Ley de Coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana, obliga a un replanteamiento de la misma ley autonómica,

con el fin de adecuar estos cuerpos policiales a las nuevas exigencias del servicio de seguridad pública que la sociedad demanda. Este hecho ha servido, asimismo, para poner de manifiesto algunas deficiencias en el plano del régimen estatutario de los funcionarios de policía local que es preciso abordar en el ámbito de la competencia de coordinación que se tiene asumida.

II

Se pretende, en primer lugar y dentro del marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, abordar un concepto de policía local como servicio público de seguridad pública. Dentro del estrecho margen que la LOFCS permite en este punto, parece conveniente avanzar y abundar en la noción de servicio público a prestar por las corporaciones locales de acuerdo con la legislación básica de régimen local, y por tanto como una prestación más que el ciudadano tiene derecho a exigir a los poderes públicos.

Así la policía local dependiente de los municipios de la Comunidad Valenciana es un servicio público dirigido a la protección de la seguridad ciudadana, entendida en su aspecto negativo como toda lesión o menoscabo que se produzca en el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a las personas, y al cumplimiento de las ordenanzas municipales, que pretende, mediante la prevención y el auxilio, la mejora de la calidad de vida y de bienestar de los vecinos.

III

El ámbito de la coordinación de las policías locales recogido en los artículos 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y 4 de la Ley de Coordinación Autonómica, no se agota con el desarrollo normativo de sus previsiones por parte de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su constante actualización y puesta al día. Cuestiones tales como la organización de un sistema de intercomunicaciones, la información y asesoramiento, o el establecimiento de un marco de apoyo y colaboración interpolicial, precisan de la oportuna concreción que facilite esta coordinación con respeto, en todo caso, de la autonomía municipal y del margen necesario de los entes coordinados para que la coordinación pueda ser calificada como tal.

La intercomunicación policial no se agota con el establecimiento de una red troncal de comunicaciones, sino que abre la posibilidad de establecer el marco que permita el intercambio de información entre los diferentes cuerpos policiales existentes en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, con las debidas precauciones y reservas y con respeto a los derechos de los ciudadanos, lo que facilitaría la labor que tienen encomendadas las policías locales.

La información, asesoramiento y colaboración interpolicial, permiten, igualmente, establecer un generoso margen donde puedan llevarse a cabo, permitiendo entre otras actividades la realización de ofertas de empleo conjuntas, la adquisición centralizada de material, o la catalogación de puestos vacantes en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

IV

La concurrencia de distintos intereses y necesidades de los diferentes municipios que integran la Comunidad Valenciana parece conducir a la necesidad de un replanteamiento de la estructura y organización de las policías locales en este ámbito geográfico, como instrumento de coordinación de indudable importancia”.

La movilidad, que ha supuesto un importantísimo avance a la hora de facilitar la coordinación, tropezaba con no pocos obstáculos a la hora de su materialización como derecho. Su reconocimiento no hizo más que evidenciar las dificultades que presenta, ya que se está dando un tratamiento de cuerpo autonómico a cuerpos locales, lo que, a falta de otra normativa, crea una situación de indefinición tanto a los ayuntamientos como a los funcionarios que ejercen este derecho.

⁵ “Se concretan unos criterios organizativos mínimos que deberán completarse en base a las necesidades reales de cada Municipio en materia de seguridad ciudadana, entendida en su sentido más amplio. El establecimiento de unas normas comunes de funcionamiento pretende facilitar el funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local al determinar con claridad el marco en el que van a desarrollarse las relaciones en el mismo como servicio público de seguridad pública a prestar por los Ayuntamientos”.

⁶ BARCELONA LLOP, Javier: *Policía y Constitución* (Colección Temas clave de la Constitución española), Tecnos, Madrid, 1997, p. 110.

⁷ HASSEMER, Winfried, *op. cit.*, p. 101: “*La policía es, por encima de todo, el brazo del monopolio estatal de la violencia. Sus acciones y sus omisiones deciden, en buena parte, sobre lo bueno y lo malo de la seguridad interna, sobre el éxito de una sociedad civil y sobre la protección de los ciudadanos en el caso concreto. Por ello se dirigen hacia ella no sólo las expectativas de los que necesitan a diario seguridad sino también las de los que desean un orden justo en la sociedad*”.

⁸ F.J. 4º. “El art. 7.8 de la Ley autonómica impugnada dice: «*la coordinación a que se refiere esta Ley se realizará por la Junta de Extremadura mediante el ejercicio de las siguientes funciones: 8.) Establecer los criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, en relación con sus competencias en materia de seguridad pública*». Sostiene el Abogado del Estado que esta «función» excede de las facultades de «coordinación» que corresponden a la Comunidad Autónoma, las cuales no pueden sobrepasar los términos enunciados en el art. 39 de la L.O.F.C.S., a su juicio un verdadero *numerus clausus*.

Debe sin embargo desestimarse este motivo de impugnación. La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información es en general una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece [STC 76/1983,

fundamento jurídico 11; doctrina iniciada en la STC 18/1982, fundamento jurídico 14, y reiterada, entre otras, en las SSTC 104/1988, 5.; 103/1989, fundamento jurídico 9. a); 236/1991, fundamento jurídico 6.] y la previsión expresa de ese deber de información recíproca no implica por sí extensión de las competencias estatales (STC 80/1985, fundamento jurídico 2.). Hay consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de tal deber, que no juega únicamente en relación con el Estado y tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas.

Aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un método «*encubierto difuso o indirecto de control*» (STC 104/1988, fundamento jurídico 5.), ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención, lo cual, en su caso, tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información.

En este mismo sentido la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ordena los principios de relación entre las Administraciones públicas, distinguiendo entre facilitar información a otras Administraciones [art. 4.1 c)], prestar cooperación y asistencia activas (*idem.*) y coordinación de competencias (art. 18).

Por consiguiente, la actividad descrita en el art. 7.1, apartado 8, de la Ley recurrida en el sentido general expuesto no puede estimarse contraria a la Constitución, ni cabe ahora contemplarla desde el punto de vista de una hipotética invasión competencial en su aplicación futura. Y tampoco lo sería aun entendida aquella prescripción como relativa al establecimiento de criterios para la información recíproca en la específica materia de las competencias en cuestiones de seguridad pública, porque no resultaría contraria a las funciones de coordinación que atribuye a la Comunidad el art. 39 L.O.F.C.S. solamente porque no venga expresamente incluida en sus cuatro apartados; en primer lugar, porque expresamente se refiere al establecimiento de criterios; por otra parte, puesto que éstos han de referirse limitadamente a competencias de las Policías Locales en materia de seguridad pública y éstas quedan estrictamente limitadas por el art. 53 de la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, por último, porque previsto en el art. 3 de esta Ley como principio el de cooperación recíproca entre Policías y prevista también la coordinación a través de los órganos en ella establecidos, la posibilidad de establecer aquellos criterios de información recíproca entre los Cuerpos de Policía Local no sólo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendido en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales”.

⁹ F. J. 3º. “De acuerdo con el art. 4.1 de la Ley de la C. A. Valenciana, las funciones que corresponden al Consejo de la Generalidad en el ejercicio de la coordinación de las Policías Locales son, entre otras, «*la creación del marco en que habrá de desarrollarse el apoyo y colaboración interpolicial en materia de información, actuaciones conjuntas y prestaciones*»

recíprocas de carácter temporal o extraordinario» [apartado d)] y «la organización de un sistema de intercomunicaciones policiales, que dé la máxima eficacia en las actuaciones en materia de seguridad» [apartado e)].

Para el Abogado del Estado, tales funciones exceden de las facultades que en materia de coordinación atribuye a las Comunidades Autónomas el art. 39 de la L.O.F.C.S., cuyo elenco constituye *numerus clausus*. Este Tribunal no puede compartir la conclusión a la que llega el representante procesal del Estado. El asunto es virtualmente idéntico al resuelto en la STC 49/1993. En esa Sentencia -y a propósito del art. 7.8 de la Ley de la C. A. de Extremadura 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales, que atribuye a la Junta o Gobierno autonómico la función de «establecer los criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, en relación con sus competencias en materia de seguridad pública»- se reiteró que la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información es, en general, una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece. Igualmente, se declaró que el establecimiento de los criterios mencionados no resulta contrario a las funciones de coordinación descritas en el art. 39 L.O.F.C.S. solamente porque no venga expresamente incluido en los cuatro apartados del precepto estatal. Previsto el principio de cooperación recíproca en el art. 3 de la L.O.F.C.S. y prevista también la coordinación interpolicial a través de los órganos legalmente instituidos, «la posibilidad de establecer aquellos criterios de información recíproca entre los Cuerpos de Policía Local no sólo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendida en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales» (fundamento jurídico 4.).

Lo anterior resulta plenamente trasladable a este art. 4.1 d) y e) de la Ley valenciana, cuyas previsiones en materia de cooperación interpolicial han de entenderse amparadas por lo dispuesto en los arts. 3 y 39 de la L.O.F.C.S., si bien tal cooperación debe efectuarse, lógicamente, sólo en el desenvolvimiento de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía Local (art. 53 L.O.F.C.S.) y con respeto al marco territorial de actuación de los mismos (art. 51.3), ejerciéndose, además, las facultades atribuidas al Consejo de la Generalidad sin perjuicio de las conferidas a otros órganos de coordinación por la misma Ley Estatal”.

¹⁰ BARCELONA LLOP, *op. cit.*, p. 111.

¹¹ CRESPO HELLÍN, Félix: *El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (separata), en ÁLVAREZ CONDE, Enrique (coordinador): “Diez años de régimen constitucional”, Tecnos: “*En cualquier problema con trascendencia social, ocurre que siempre encontraremos, por una parte, las intenciones o los proyectos que se quieren realizar y, por otra, la imagen simple y llana de las verdaderas necesidades. Ha sido patente la*

disfuncionalidad entre el texto de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la realidad social. No se ha solucionado la mayoría de los problemas importantes, y casi podríamos decir que esa Ley histórica con que se iba a regular la institución policial debería tener ese calificativo por la oportunidad que se ha perdido para realizar un verdadero cambio en la Policía”.

¹² CRESPO HELLÍN, Félix: *El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades*, Revista de Derecho Político, núm. 37, 1992, p. 111.

¹³ BARCELONA LLOP, op. cit., p. 291.

¹⁴ *Ibidem*, p. 292.

¹⁵ *Ibidem*, p. 293.

¹⁶ ROMERO CARO, Manuel: *La coordinación de las Policías en España* (en LINDE PANIAGUA (coord.), “La Coordinación de las Policías”), CC.OO. y Colex, Madrid, 2003.