



---

**UNIVERSIDAD MIGUEL HERNANDEZ DE ELCHE**

**Facultad de Derecho Procesal**

**Grado en Seguridad Pública y Privada**

**Trabajo Fin de Grado**

**EVOLUCIÓN ESPAÑOLA DE LAS ORGANIZACIONES  
POLICIALES. SU ESTRUCTURA, CARACTERÍSTICAS Y  
FUNCIONES ACTUALES.**

**Autor: Pablo VELA ROMERO**

**Tutora: Dña. Paloma ARRABAL PLATERO**

**Convocatoria: junio 2022**

## Contenido

<b>RESUMEN .....</b>	<b>3</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>4</b>
<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>EPIGRAFE 1. EVOLUCION DE LAS ORGANIZACIONES POLICIALES. NACIMIENTO DE LA POLICIA MODERNA, DICTADURA Y DEMOCRACIA. MODELO POLICIAL TRAS LA CONSTITUCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Periodo de la Dictadura (1939-1975).....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Inicio del Periodo constitucional .....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Democratización terminológica. Sobre el concepto de Seguridad: del Orden Público a la Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública.....</b>	<b>22</b>
<b>1.4 Desvinculación de las Fuerzas Armadas de las funciones policiales. Especial referencia a la Guardia Civil .....</b>	<b>30</b>
<b>2 EPIGRAFE 2. LA LEY ORGANICA 2/86 DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1 Descentralización y reparto de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....</b>	<b>38</b>
<b>2.2 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3 Policías de las CCAA con cuerpo policial propio. Funciones y competencias .....</b>	<b>45</b>
<b>2.3.1 País Vasco.....</b>	<b>50</b>
<b>2.3.2 Cataluña .....</b>	<b>52</b>
<b>2.3.3 Navarra .....</b>	<b>54</b>
<b>2.3.4 Canarias .....</b>	<b>58</b>
<b>2.3.5 Galicia.....</b>	<b>61</b>
<b>2.4 Los cuerpos policiales de las entidades locales.....</b>	<b>65</b>
<b>2.4.1 El problema de la temporalidad. Los funcionarios interinos..</b>	<b>73</b>
<b>2.5 Organismos de coordinación y cooperación policial .....</b>	<b>82</b>
<b>2.6 Nuevas amenazas, policía europea y políticas de seguridad .....</b>	<b>90</b>
<b>CONCLUSIONES: .....</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>100</b>

## **RESUMEN**

Con el presente trabajo, se pretende distinguir los cuerpos policiales implantados durante la etapa de la dictadura española acontecida a partir del año 1939 y su evolución surgida a raíz de la aprobación de la Constitución Española de 1978. Se realizará un análisis de la configuración actual de los cuerpos policiales, así como de las diferentes funciones asumidas por cada uno, en su respectivo territorio. Por último, veremos los mecanismos de coordinación que cuenta la legislación española para tratar de coordinar a un modelo policial tan complejo como el nuestro, así como los sistemas de seguridad con los que cuenta nuestro país para tratar de combatir las nuevas amenazas a las que nos enfrentamos.

## **ABSTRACT**

With the present work it is intended to distinguish the police forces implanted during the stage of the Spanish dictatorship that occurred from the year 1939 and its evolution arising from the approval of the Spanish Constitution of 1978. An analysis of the current configuration of the police forces, as well as the different functions assumed by each one in their respective territory. Finally, we will see the coordination mechanisms that Spanish legislation has to try to coordinate a police model as complex as ours, as well as the security systems that our country has to try to combat the new threats that we face.

## **ABREVIATURAS**

ART: Artículo.

BOE: Boletín Oficial de España.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CE: Constitución Española.

CNP: Cuerpo Nacional de Policía o Policía Nacional.

CNP: Cuerpo Nacional de Policía, Policía Nacional.

CP: Código Penal.

CV: Comunidad Valenciana.

DA: Disposición Adicional.

DF: Disposición Final.

DT: Disposición Transitoria.

EA: Estatuto autonomía.

FFAA: Fuerzas Armadas.

FFCCS: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

FFCCSE: Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado.

GC: Guardia Civil.

LBRL: Ley de Bases y Régimen Local.

LOFFCCS: Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

MI: Ministerio del Interior

OP: Orden Público.

PA: Policía Autonómica.

PAG: Página.

PJ: Policía Judicial.

PL: Policía Local.

PL: Policía Local.

RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto Legislativo.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

UE: Unión Europea.

## INTRODUCCIÓN

Desde la creación de lo que podríamos considerar la primera “policía moderna” en el año 1824, los cuerpos policiales han sufrido numerosos cambios en su estructura y organización conforme se iba avanzando por las diferentes etapas de la historia de España. En el primer periodo, la institución policial destacaba por su centralismo y su fuerte militarización.

En el presente trabajo, se ha pretendido hacer un recorrido por la evolución de la organización policial desde el principio de la etapa de la dictadura hasta la actualidad, pasando por su profundo cambio surgido a raíz de la entrada en la etapa de la Democracia. Como veremos, la policía es una organización que ha ido mutando en función de los intereses políticos sugeridos por los gobiernos.

Tras la guerra civil, se creó un nuevo gobierno encabezado por el General Franco, donde se introdujeron una serie de reformas que afectarían a la seguridad y estructura de las fuerzas del orden público. La policía franquista se consideró como un elemento de represión con el objetivo de ejercer un fuerte control en la sociedad que limitara las libertades públicas, para así mantener el régimen dictatorial y evitar que la sociedad se sublevara contra el régimen implantado. Esta época no fue garantía de derechos y libertades y era muy común que las fuerzas del orden público actuaran mediante actos represivos y violentos. Con la muerte del Dictador Franco, se inició el periodo conocido como “Transición Democrática Española”, que culminó con la proclamación de la CE de 1978. Esta etapa supuso el camino hacia la democratización de la institución policial y se produjo un profundo cambio en la estructura del Estado. Empezó una época donde la garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas estaban por encima de cualquier orden y eso se vio reflejado en la reestructuración del modelo policial. Se sustituyeron las leyes de policía implantadas en la dictadura, y se estableció un nuevo marco jurídico y legislativo para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pasando a confeccionar un modelo policial civil, descentralizado y plural, donde se establecieron unos principios básicos de actuación de obligado cumplimiento. Con motivo de la nueva reestructuración policial, se desmilitarizó la organización policial, separando a las Fuerzas Armadas de cometidos policiales, asignando a cada

cuerpo unas funciones concretas. A las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se les encomendó la misión principal de garantizar la seguridad ciudadana y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, en cambio, a las Fuerzas Armadas se les encomendó garantizar la soberanía e independencia de España y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

Tras este análisis, nos adentraremos en el segundo epígrafe donde se analizará el modelo policial creado con la aprobación de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Un modelo plural compuesto por los cuerpos Estales, (Policía Nacional y Guardia Civil); los cuerpos autonómicos y los cuerpos locales. Por lo que respecta a los cuerpos estatales haremos una revisión normativa de sus funciones y competencias. En cuanto a los de las Comunidades Autónomas, veremos cómo cada autonomía adopta un modelo policial diferente. Por un lado, están los territorios que tienen constituido su propio cuerpo de policía (Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Policía Foral y Cuerpo General de Policía de Canarias), por otro las que están en proceso de crearlo y por último aquellas que tienen aprobado un convenio de colaboración con la Policía Nacional. Finalmente, analizaremos los cuerpos de las entidades locales, sus funciones y el problema de la temporalidad de los funcionarios interinos.

Una vez analizadas todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que componen el sistema de seguridad policial español, nos centraremos en los órganos de Coordinación y Cooperación policial previstos en nuestra legislación encargados de coordinar un sistema policial tan complejo como el español, y a continuación, reflexionaremos sobre las nuevas amenazas a las que se enfrentan actualmente los cuerpos policiales, y veremos las políticas públicas en materia de seguridad que adopta el gobierno para tratar de combatirlas.

También, haremos referencia a los nuevos fenómenos que han irrumpido en nuestra sociedad como consecuencia de la pandemia producida por la Covid-19 y la guerra de Ucrania y las medidas que se han ido adoptando.

En el apartado de conclusiones, he querido ofrecer mi visión personal sobre la problemática del modelo policial actual, basándome en el marco legislativo en vigor, las opiniones y estudios de profesionales en la materia, así como en mi experiencia profesional como Policía Local de un municipio de menos de

5.000 habitantes. En este apartado expondré un posible modelo policial más eficiente, homogéneo y con la garantía de una mejor coordinación, en donde se evitarán las duplicidades de funciones y el gasto innecesario de recursos públicos.

Para mejorar la organización policial, es fundamental reformular constantemente las políticas de seguridad. Ello ayudará a contar con unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad preparada para los nuevos retos. Por ello, conocer la opinión de la sociedad es muy aconsejable para valorar esta organización desde fuera y así poder establecer mejoras.



## **EPÍGRAFE 1. EVOLUCION DE LAS ORGANIZACIONES POLICIALES. NACIMIENTO DE LA POLICIA MODERNA, DICTADURA Y DEMOCRACIA. MODELO POLICIAL TRAS LA CONSTITUCIÓN**

El nacimiento de la Policía Española surge con la aprobación de la Real Cedula, de 13 de enero de 1824, bajo el reinado de Fernando VII<sup>1</sup>. Esta promulgación organizó a la policía general del reino y se considerada como el primer antecedente de la policía moderna en nuestro país. En este periodo, el Rey pretendió crear un mecanismo de Gobierno formado por miembros de carácter civiles con una base de miembros militares, (Fuerza de Policía y la tropa auxiliar de la Policía), con despliegue a nivel nacional. La Real Cédula, hizo una doble clasificó del personal policial. Por un lado, estaban los profesionales (integrados por el Superintendente General, el Secretario, el Tesorero, los Comisarios de Cuartel, y los Celadores de Barrio y de Puertas), y los Semi-profesionales (formados por los llamados alcaldes de Barrio)<sup>2</sup>.

Como vamos a ir viendo, los diferentes cuerpos policiales que se han ido creando y modificado desde 1824 hasta el final de la dictadura, siempre han tenido la pretensión de ser un instrumento de control social y represión de la delincuencia, bajo las órdenes del Gobierno. Desde su creación, los cuerpos policiales siempre han estado ligados al modelo del mismo Estado, su estructura y funciones se modificaban en función de quien ostentaba el poder, actuando bajo intereses políticos.

La evolución y peculiaridades de la función policial en cada periodo histórico han sido significativas, motivo que merece de un estudio en profundidad. En el

---

<sup>1</sup> Se puede leer en LORENTE SARIÑENA, M., y MARTINEZ PEREZ, F., "Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil", *RJUAM*, N° 19, Madrid, 2009.

<sup>2</sup> Extraído de [https://www.policia.es/\\_es/tupolicia\\_conocenos\\_timeline.php](https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php). Véase también el Decreto de 31 de diciembre de 1941 por el que se dispone la ejecución de la Ley reorganizadora de la Policía, de 8 de marzo de 1941, (fecha de consulta el 12/11/2021). También se puede leer en DE ANTON LOPEZ, J., "El sistema policial en tiempos de Fernando VII, Isabel II y 1ª Republica", *historianovel*, 2007, en línea: <http://historianovel.blogspot.com/2007/12/sistema-policial-en-tiempos-de-fernando.html>. Fecha de consulta 10 marzo 2022.

presente análisis, vamos a centrarnos en el desarrollo de la organización policial desde la dictadura hasta la actualidad.

### **1.1 Periodo de la Dictadura (1939-1975)**

Con el final de la Guerra Civil, el 1 de abril de 1939, se creó un nuevo gobierno encabezado por el General Franco tras la victoria del bando nacional, asumiendo el poder en todo el estado español<sup>3</sup> y llevando a cabo una serie de modificaciones que afectarían al nuevo régimen.

Por lo que respecta a la seguridad, en este nuevo periodo, se pretendió reorganizar la estructura policial instaurada en España desde 1877, con el objetivo de crear un modelo centralizado y unificado<sup>4</sup>. Entre las primeras reformas, el 22 de septiembre de 1939, se militarizó por completo el cuerpo de la Guardia Civil (en adelante GC) y paso a depender del ministerio del ejército<sup>5</sup>.

Con el decreto de 31 de diciembre 1941, se reorganizaron los servicios de policía, cuyo objetivo fue la creación de una estructura policial como elemento de represión y mantenimiento del orden público<sup>6</sup>. Con esta nueva organización, los Servicios de Vigilancia y Seguridad del Estado, con funciones de seguridad, quedaban integrados por tres cuerpos policiales<sup>7</sup>; el cuerpo General de policía y la Policía Armada y de Tráfico<sup>8</sup>; por el instituto de la

---

<sup>3</sup> Se puede leer más en la enciclopedia biográfica en línea, extraído de: <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/franco.htm>, (fecha consulta el 02-03-2022).

<sup>4</sup> Se puede leer más en: TURRADO VIDAL, M., "Estudios sobre Historia de la Policía I", *Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior*, Madrid, 1991.

<sup>5</sup> Extraído de la Ley de 22 de septiembre de 1939 de reorganización del ministerio del ejército, (fecha de consulta el 21/04/2022).

<sup>6</sup> Así se puede leer en los primeros párrafos del Decreto de 31 de diciembre 1941, "como instrumento vigilante y represivo de tipo permanente", BOE nº98, de 8 de abril, pág. 2341,

<sup>7</sup> Artículo 1 del Decreto de 31 de diciembre de 1941.

<sup>8</sup> Según establece el Art. 18 de la Ley de 8 de marzo de 1941, este cuerpo está compuesto por la Policía Armada propiamente dicha y la Policía de Tráfico. Este último cuerpo dejó de asumir las funciones de tráfico en 1959 cuando se creó la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. En 1978 en el inicio de la transición, el Cuerpo de la Policía armada fue reformado pasándose a denominar "Cuerpo de Policía Nacional". Este cuerpo policial, no fue el mismo que el actual Cuerpo Nacional de Policía (CNP), creado en 1986. Se puede ver más en, [https://www.policia.es/\\_es/tupolicia\\_conocenos\\_timeline.php](https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php).

Guardia Civil<sup>9</sup>, y por la milicia (único partido legítimo del estado denominada “la Milicia de la falange Española Tradicional de las JONS<sup>10</sup>). Como auxiliares de la policía gubernativa del estado, se contaba también con; la Policía Municipal, guardas forestales y jurados y cualesquiera cuerpos uniformados o armados que dependan de las entidades locales infra-estatales; funcionarios municipales encargados de la vigilancia de servicios; empleados de las Redes Nacionales y de las compañías privadas de ferrocarriles en su circunscripción, dependientes de las empresas de espectáculos públicos, los porteros de fincas urbanas, los guardas particulares de fincas rústicas y los individuo de cuantas Instituciones puedan tener intervención en funciones de vigilancia, seguridad o mantenimiento del Orden Público (en adelante OP). Todos ellos bajo las indicaciones, requerimientos u órdenes que reciba de la Dirección General de Seguridad<sup>11</sup>. Además de estos cuerpos policiales y sus auxiliares, se crearon otros cuerpos independientes, como el grupo de Investigación y Vigilancia de la RENFE, creado en 1942 con el fin de proteger el servicio de ferrocarriles.

Según manifestó VALRIBERAS SANZ, “las misiones de los nuevos cuerpos eran la de investigación, policía científica, vigilancia e información para el Cuerpo General de Policía, que prestaba su servicio dispensado de uniformidad. Y para los Cuerpos uniformados, Armada y Tráfico, orden público y tráfico sin descuidar la prioridad que era la de mantener el régimen dictatorial ejerciendo un control socialmente politizado”<sup>12</sup>.

Antes de la muerte del dictador, se aprobó por Decreto 2038/1975, de 17 de julio, el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, donde se fijaron dos cuerpos policiales, por un lado, el cuerpo sin uniformar que seguiría siendo reservado y secreto, y por otro el cuerpo uniformado de la Policía Armada con

---

<sup>9</sup> En esta época la GC quedó totalmente militarizada. En el art.1 de la Ley de 8 de marzo de 1941, se establece que este instituto, también realizará funciones de Policía Gubernativa, pero de acuerdo con sus Leyes y Reglamentos especiales y dentro del ámbito sus competencias. Estas vienen reguladas en los artículos quinto, y séptimo de la Ley de quince de marzo de mil novecientos cuarenta.

<sup>10</sup> Por Decreto de Unificación de 20 de abril de 1937, B.O.E N° 182, Francisco Franco creó la entidad política de carácter nacional denominada, “Falange Española Tradicionalista de las JONS”, disolviendo las demás organizaciones y partidos políticos.

<sup>11</sup> Art. 2 de la Ley 8 de marzo de 1941.

<sup>12</sup> VALDERIBERAS, SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*, Marcial Pons y Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pág. 52.

estructura y carácter militar, sometido a la Justicia Castrense. Como cuerpos auxiliares de policía se consideraron aquellos que dependían de las Diputaciones y Ayuntamientos.

Como vemos, durante los años del régimen franquista se introdujeron numerosos cambios en la estructura policial con el fin de crear una organización policial fuertemente centralizada, con dependencia absoluta del Estado, y como consecuencia de ello, la estructura policial estaba cargada de tintes militares. En palabras de RECASENS y BRUNET “el franquismo tuvo asimismo su modelo policial, si bien con su aparato policial muy desvirtuado por su característica de estado totalitario y por su componente militarista”<sup>13</sup>. Fue un modelo policial creado por y para el Estado. A los Agentes encargados de reprimir el delito, se les denominaban “fuerzas del Orden Público”, pero como consecuencia del modelo implantado bajo el régimen franquista, se les conocía comúnmente como “Policía Franquista”<sup>14</sup>. Se modificaron las políticas de seguridad que afectarían al Estado<sup>15</sup>, con la finalidad de crear un mecanismo de control de la sociedad para tratar de contenerla y que no se sublevaran contra el régimen impuesto<sup>16</sup>. Esta pretensión quedó reflejada con la redacción del preámbulo de Ley de Policía de 1941, donde se consideró a la Policía “(...) como instrumento vigilante y represivo de tipo permanente, la fuerza que ha de llamarse en adelante Policía Armada, nutrida por aquella parte de los Cuerpos de Seguridad y Asalto, que sufrida y heroicamente han demostrado su lealtad política al Movimiento y por los combatientes ya reclutados, que se seleccionaron entre los mejores de la guerra de liberación.

---

<sup>13</sup> RECASENS I BRUNET, A., “La seguridad y el modelo policial español”., *Ministerio del Interior*, 1996, pág. 54.

<sup>14</sup> Ver más en ALCANTARA PEREZ, P., “El Águila gris: la policía política durante la dictadura franquista en Asturias y Madrid (1956-1976)”., Tesis doctoral, Madrid, 2019.

<sup>15</sup> Según estableció en la exposición de motivos de la Ley de policía de 1941, “la imperfección con que nuestras Leyes penales, plagadas de los prejuicios propios del momento legislativo en que fueron promulgadas, sancionan cuando no olvidan muchos de los delitos contra el prestigio y la seguridad del Estado, requiere una meditada revisión de sus preceptos, singularmente en aquellas formas de la delincuencia que por sus repercusiones públicas y sociales, hartó desatendidas en anteriores regímenes, merecen la atención preferente del nuevo Estado”.

<sup>16</sup> Puede leerse más en, “sobre la relación entre la garantía de los derechos ciudadanos y el régimen franquista”, extraído de: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-12432013000200002](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-12432013000200002), (fecha de consulta el 24/03/2022).

Para dotar plenamente a estos Organismos del espíritu político 'que anima la Revolución Nacional Sindicalista, se hace preciso llevar a ellos savia nueva, dando entrada en esta ocasión inicial a aquéllas que aporten el entusiasmo de las gloriosas victorias ganadas”.

El gobierno controlaba toda la información que se divulgaba mediante la censura y la manipulación política<sup>17</sup>. Para ello se aprobó la Ley de Seguridad del Estado, aprobada el 29 de marzo de 1941<sup>18</sup>, donde se delegó la misión específica de la persecución de “delitos sociales y políticos” a la Brigada Político-Social (BPS)<sup>19</sup> y la Ley del 38 sobre estructura de Prensa y Propaganda falangista, encargada de intervenir la información contraria al régimen.

Fue una época de represión política donde no se confiaba en la institución policial<sup>20</sup>. El Estado encomendaba funciones policiales con objetivos estrictamente políticos con el fin prioritario de combatir el OP, dejando en un segundo plano la protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

## 1.2 Inicio del Periodo constitucional

Con la muerte del General Franco en 1975, se inició el proceso político conocido como la “Transición Democrática Española” donde se nombró a Don Juan Carlos I de Borbón como Rey de España<sup>21</sup>. Con la consolidación de la

---

<sup>17</sup>Se puede profundizar sobre la misma en la conferencia DE DIEGO GONZALEZ, Á., “La prensa y la dictadura franquista. De la censura al Parlamento de papel”, Málaga, 2016.

<sup>18</sup> Como muestra el capítulo tercero, de la Ley para la seguridad del estado de 29 de marzo de 1941, con la denominación “revelación de secretos políticos y militares: circulación de noticias y rumores perjudiciales a la seguridad del estado y ultrajes a la nación”.

<sup>19</sup> Se puede leer más en, <https://justiciaydictadura.com/el-blog/brigada-politico-social/>, (fecha de consulta el 09/03/2022).

<sup>20</sup> NIEVES CHAVES, S., “Miedo, represión, guerra Civil y dictadura Franquista”, Universidad de Castilla la Mancha, 2009. Disponible en: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/27231/09%20Las%20emociones%20en%20la%20historia-WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>21</sup> Puede consultarse el diario de sesiones y el vídeo de la proclamación en la web del Congreso de los Diputados, <https://www.congreso.es/cem/proclamacion-rey-juan-carlos> (última consulta el 01/03/2022). También puede leerse al respecto en la pág. de Ministerio del Interior, enlace:

democracia y la aprobación de la CE de 1978 se inició el camino hacia la democratización de la institución policial. Así lo expresaba VALRIBERAS SANZ diciendo “que la configuración de este nuevo sistema policial (...), rompe con las estructuras dictatoriales en busca de una nueva configuración del orden público, bajo un proyecto de consenso democrático fundamentado en el libre, pacífico y armónico disfrute de los derechos y libertades, que fue fraguado en los famosos Pactos de la Moncloa”<sup>22</sup>. Con estos pactos se sentaron las bases genéricas en donde se estableció un régimen moderno donde imperara la supremacía del estado de derecho, liberal y democrático. En esta nueva etapa, se consideró fundamental un cambio en las instituciones políticas policiales con la finalidad de eliminar por completo los actos represivos llevados a cabo durante la dictadura, en palabras del autor DE ANTON LOPEZ, hubo un “giro total al modelo que se mantuvo hasta 1975, ya que ahora existen valores que respaldan el respeto a el ejercicio de derechos como lo son la libertad de expresión, el derecho de reunión, asociación, participación(...)”<sup>23</sup>. Ahora, la función policial se veía garantizada por la fiscalización de sus actuaciones, y sus actos estaban sometidos al control judicial, civil y contencioso administrativo<sup>24</sup>. El modelo policial partió de cero y rompió con todo lo que tenía que ver con el franquismo y trato de establecer un sistema garantista, profesional y más igualitario. En palabras de TURRADO VIDAL: “Los criterios básicos que se establecieron para la reforma policial eran el apoliticismo, la profesionalización y tecnificación, la admisión de los sindicatos, el cambio de nombres de los Cuerpos, mejoras en la formación, abrir el paso al ingreso de la

---

[http://www.interior.gob.es/documents/642317/4854067/Ministerio\\_del\\_Interior\\_Dos\\_siglos\\_de\\_historia\\_126150530.pdf/7c72fb1c-daf1-4306-9a09-c40cad7105d2](http://www.interior.gob.es/documents/642317/4854067/Ministerio_del_Interior_Dos_siglos_de_historia_126150530.pdf/7c72fb1c-daf1-4306-9a09-c40cad7105d2).

<sup>22</sup> VALDERIBAS SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía...*, Op. Cit., pág. 72.

<sup>23</sup> Véase la entrada del blog DE ANTON LOPEZ, J., “Modelos Policiales”, 2008, <http://historianovel.blogspot.com.es/2008/02/modelos-policiales-segn-julio-de-antr.html>, (fecha de consulta 09/02/2022).

<sup>24</sup> Así lo manifestó BARCELONA LLOP al decir que “las consecuencias patrimoniales y penales que conlleve la actuación policial deben ser garantizadas en un Estado de Derecho, para así garantizar una adecuada proporcionalidad en la actuación policial que no sobrepase los límites establecidos, donde no queden impunes tales conductas como en periodos anteriores a nuestro sistema constitucional”. BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones Constitucionales Sobre el Modelo Policial Español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*.1996, págs. 100 a 101.

mujer en la policía (...), finalmente se trataba de dar criterios para delimitar la distribución territorial y funcional entre la Guardia Civil y la Policía”<sup>25</sup>.

Para adaptar la estructura policial, se aprobó La Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978, siendo el primer marco normativo con base constitucional donde se fijaron las líneas que debía seguir el nuevo modelo policial en una sociedad democrática<sup>26</sup>. Con esta normativa, la policía estatal quedaba constituida por un cuerpo Civil y otro militar, la Policía y la GC respectivamente. Con el objetivo de solucionar el conflicto de solapamiento de funciones entre ambos, se reguló las funciones que podían asumir cada cuerpo policial. Además, se pretendió dotar al nuevo régimen de una organización policial más eficaz, profesional y disciplinada. En palabras de TURRADO VIDAL, “se logró una unidad férrea y dirección muy centralizada a nivel nacional por parte de los organismos policiales, gracias a una jerarquización estructural que conllevó mayor profesionalización de la policía, dotándola de un espíritu de lealtad al régimen que no daba lugar a distracciones”<sup>27</sup>.

Por destacar algunas de las modificaciones legislativas llevadas a cabo en el inicio del periodo constitucional, citaré: el acceso a la mujer al Cuerpo Superior de Policía mediante Real decreto 17 de junio de 1977, (en adelante RD); aprobación del derecho de asociación de los funcionarios civiles que integren la Dirección General de Seguridad; creación del Grupo de Operaciones Especiales (GEO); se abandonó el termino de “policía Gubernativa” pasándose a denominar “policía”<sup>28</sup>; se produjo un deslinde entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FFCCS) y la Fuerzas Armadas (en adelante FFAA), poniendo fin al entremetimiento de los militares en las labores policiales (de

---

<sup>25</sup> TURRADO, VIDAL, M., *La Policía en la historia contemporánea de España.*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000, pág. 269.

<sup>26</sup> Véase la Ley de Policía de 1978.

<sup>27</sup> TURRADO, VIDAL. M., “Estudios sobre Historia...”, Op. Cit., pág. 46.

<sup>28</sup> En esta etapa, el cuerpo de la Policía estaba compuesta por dos cuerpos de carácter Civil, por un lado, el cuerpo superior de policía y por otro la policía Nacional. El primero con funciones de investigación e información, y el segundo con competencias en seguridad ciudadana y orden público, con auxilio y colaboración del primero. Se puede leer más en el blog *historianovel*, enlace: <http://historianovel.blogspot.com/2008/02/modelos-policiales-segn-julio-de-anth.html>.

esto hablaremos más adelante); se mantuvo la estructura militar de la GC; se creó en la Unidad Especial de Intervención (UEI), el Grupo Antiterrorista Rural (GAR) y el equipo de especialistas en investigación y atestados.

Con el objetivo de establecer un marco jurídico de actuación de los miembros de las FFCCS, se aprobó por un lado una normativa administrativa donde se reguló los actos menos graves que atentaban contra la seguridad ciudadana, y por otro, un nuevo código penal para castigar las acciones más graves. Por lo que respecta al ámbito administrativo, se aprobó la Ley Orgánica (en adelante LO), de protección y seguridad ciudadana<sup>29</sup>. En el ámbito penal y como complemento de esta, se aprobó un nuevo Código Penal el 23 de noviembre de 1995<sup>30</sup>.

Los LO 1/92 fue recurrida en sus inicios ante el Tribunal Constitucional (en adelante TC), por considerarse su art. 21.2 inconstitucional. En este se permitía la entrada en domicilio sin autorización judicial, en el caso de que las FFCCS tuvieran “conocimientos fundados” de que se estaban cometiendo delitos relacionados con drogas. Finalmente, el TC, declaró la inconstitucionalidad de este precepto por Sentencia 341/1993, de 18 de noviembre de 1993<sup>31</sup>. Esta Ley fue derogada con la aprobación de la vigente LO 4/2015, de 1 de julio, de protección y seguridad ciudadana

Como vemos, se trató de una etapa de modificaciones legislativas en el ámbito de la seguridad<sup>32</sup>, para rehacer un modelo policial que se basara en unos principios éticos, que garantizara los derechos y libertades públicas establecidos constitucionales.

El modelo policial en España emana de lo dispuesto en la Constitución

---

<sup>29</sup> Aprobada el 21 de febrero de 1992. A esta Ley se le denominó coloquialmente como “Ley Corcuera”, en mención al ministro del interior que la aprobó, José Luis Corcuera. Además, también regulo las identificaciones policiales, cacheos y controles policiales en la vía pública.

<sup>30</sup> Esta Ley sigue en vigor, pero ha sido modificada en diferentes preceptos, siendo una de estas modificaciones por LO 1/15 de 30 de marzo, LO 9/21 de 1 de julio, LO 1/19 de 20 de febrero o LO 6/21 de 28 de abril. La última del año 2021 fue la LO 9/21 de 1 de julio.

<sup>31</sup> La LO 1/92

<sup>32</sup> VALDERIBAS SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía...*, Op. Cit., págs. 56-57. “Se abre un periodo nuevo de modificaciones políticas, donde a golpe de decreto se realizan cambios en las figuras de orden público”



Española del 78 (en adelante CE), y está considerado como un modelo civil<sup>33</sup>, descentralizado y plural. En el art.1 de la CE, se enumeran los valores irrenunciables de una sociedad democrática como son la libertad, la justicia y la igualdad<sup>34</sup>. El texto constitucional marcó las bases sobre las que se tenía que sustentar el modelo policial, por ello, encomendó a las FFCCS, la principal misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”<sup>35</sup>. El mandato constitucional, del artículo (en adelante art) 104.2<sup>36</sup>, se desarrolló con la aprobación de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FFCCS). Con esta LO se reformó la estructura de los diferentes cuerpos policiales, se asignaron unas funciones concretas a cada uno de ellos, y se establecieron unos principios básicos de actuación que pasaron a formar parte de un verdadero código deontológico común a todos los miembros de las FFCCS<sup>37</sup>. Con este nuevo modelo, se pretendió que las acciones de los miembros de las FFCCS, no solo fueran dirigidas a reprimir el delito, se trató de considerarlo como un servicio público más al servicio de las personas<sup>38</sup> y orientado a la solución de

---

<sup>33</sup> Se considera un modelo de carácter Civil porque, se separan a las FFAA de las funciones policiales. Por cuanto al cuerpo de la GC, su carácter castrense, solo afecta a su composición y no afecta al ejercicio de sus funciones, pues se considera esa naturaleza como seña de identidad del cuerpo. En cuanto a la descentralización y pluralidad, es debido a que existen varios cuerpos encargados de ejercer funciones policiales, bajo diferentes administraciones, estatal, autonómicas y locales, según lo establecido en los arts. 2 y 137 de la CE.

<sup>34</sup> Art.1 CE: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

<sup>35</sup> Art.104.1 CE.

<sup>36</sup> Art. 104.2 CE: “una Ley Orgánica, determinara las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las FFCCS”.

<sup>37</sup> Art. 5 de la LOFFCCS establece los principios básicos de actuación común a todos los miembros de las FFCCS.

<sup>38</sup> La STC 55/1990, de 28 de marzo, establece que “de la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley le reconocen, y este es el sentido del artículo 104.1 CE que puede considerarse directamente heredero del artículo 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades(...)”.

problemas de la sociedad<sup>39</sup>. Como consecuencia, la organización policial empezó a tener más legitimación por parte de la ciudadanía fue creando cultura policial<sup>40</sup> entre sus miembros. En consonancia, LOPEZ GARRIDO, dijo que “una policía formada con criterios y orientaciones autoritarias contribuye a crear un estado de temor en torno al sistema de poder, es decir, una “cultura de sujeción”; una policía con una formación más en consonancia con los valores democráticos dominantes en nuestro sistema constitucional y, sin duda, en el sistema social, es un instrumento adecuado para fomentar una “cultura de participación”<sup>41</sup>.

En los primeros años de la democracia, JUSTEL hizo un sondeo en la población en el año 1980 para conocer la opinión que tenía la ciudadanía sobre la policía en esta nueva etapa. En términos generales este estudio concluyó que la imagen percibida por la población había mejorado desde que se inició la transición política, aunque una cuarta parte de los encuestados seguía temiendo a la Policía y no confiaba en ella<sup>42</sup>.

En un Estado de Derecho no se concibe el uso de métodos represivos e ilegítimos, es por ellos que, en mi opinión, este nuevo concepto de policía dignifica la profesión y poco a poco va creando un clima de confianza y respeto entre policía y ciudadano. Se consideró fundamental en esta época poner en valor la protección de los derechos fundamentales, una correcta actuación de los miembros de las FFCCS y someter toda acción policial que vulnerase los

---

<sup>39</sup> Término acuñado por Herman Goldstein en su art. “Crimen y Delincuencia”, publicado el 01/04/1979, págs. 236 a 258. Según este autor, la política de seguridad pública orientada a la solución de los problemas criminales debe de seguir algunos criterios como: utilizar medidas preventivas frente a los delitos, utilizando en última instancia el sistema de justicia penal y la importancia de involucrar a otras agencias gubernamentales distintas de la policía, que puedan apoyar en la planificación y ejecución de estas estrategias.

<sup>40</sup> La cultura Policial es entendida como “un sistema compartido de ideas, valores y creencias, y un conjunto de prácticas generalizadas, de reglas y principios de actuación que se aplican en las situaciones propias de la actividad policial (el campo policial), y que es transmitido de unos a otros y tácitamente aceptado por los miembros de la policía. Ésta puede diferir –de hecho, así es– entre sus miembros y grupos al interior de ella”. TUDELA, POBLETE, P., “Cultura policial y control interno”, *Revista de Estudios Policiales*, Nº 7, Santiago, 2010.

<sup>41</sup> LOPEZ, GARRIDO, D., “El aparato policial en España”, *Ariel*, Barcelona, 1987, pág. 169.

<sup>42</sup> JUSTEL, M., “Imagen Pública de la Policía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 18, 1982, págs. 89-90. Extraído de: <https://reis.cis.es//REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=133&autor=MANUEL+JUSTEL&lang=gl>. Fecha de consulta 25-02-2022.

derechos inspirados de la CE a control judicial<sup>43</sup>. En un estado de derecho, no debe temerse que los cuerpos policiales dispongan de medios de autodefensa, para proteger la seguridad y desordenes públicos, ya que estos son utilizados únicamente en los casos más graves. Así lo expresaba BARCELONA LLOP, “en un estado de derecho no debe temerse que la Policía disponga de medios coactivos para hacer prevalecer su fuerza en el cumplimiento de la ley, sino lo verdaderamente importante es que los utilicen de forma responsable, en su lucha y represión de la criminalidad y garantía de la seguridad pública. Donde debe dirigirse alcanzar unos fines sociales que legitimasen su función de cara a la sociedad, como bien puede ser la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio histórico, funciones asistenciales y humanitarias. Una policía creada para el servicio público”<sup>44</sup>. En este sentido también se pronunció acertadamente, el TC en Sentencia 55/1990, de 28 de marzo: “el artículo 104.1 CE refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio en relación con la actuación de las Fuerzas de la Policía, que son un instrumento necesario para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, por la posibilidad de uso legítimo de la fuerza y de medidas de coacción supone, en el caso de extralimitaciones, una puesta en peligro de la libertad y seguridad de aquéllos, así como de otros derechos y bienes constitucionales de la persona (vida, integridad física, inviolabilidad del domicilio, etc.). Un orden constitucional democrático es incompatible con el uso de métodos represivos ilegítimos y por ello mismo exige una protección adecuada del ciudadano frente al peligro de eventuales extralimitaciones, lo que incluye también la posibilidad de acudir a la vía judicial para reaccionar frente a los excesos y abusos, con trascendencia penal, por parte de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el uso, en principio legítimo, de la fuerza y de los medios de coacción”. Más recientemente, la Audiencia Provincial de Sevilla de 23 de mayo de 2005 afirmó que “ciertamente, la labor policial debe conducirse por el principio de garantizar la seguridad de las personas y el empleo de la fuerza mínima indispensable”.

---

<sup>43</sup> Se puede leer más en: BARCELONA LLOP, J., “Sobre el modelo policial...”, *Op. Cit.*

<sup>44</sup> BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones Constitucionales sobre el Modelo Policial...”, *Op. Cit.*, págs. 110 a 111.

Aunque actualmente también podemos encontrarnos con acciones policiales cuestionables desde el punto de vista legal y ético, considero que actualmente la labor policial es más profesional por el nivel de formación alcanzado por los agentes, y además, sus actuaciones está más fiscalizada y sometida a un mayor control social, ya que con el aumento de los dispositivos móviles, es muy difícil que las actuaciones policiales pasen desapercibidas. Al respecto, me parece acertado el pronunciamiento que hace el TC declarando inconstitucional el precepto establecido en el art. 36.23 de la LO 4/15 en donde se considera legítimo la grabación de las actuaciones policiales en vía pública<sup>45</sup>.

Para que un modelo policial sea útil, debe de evolucionar y adaptarse a la sociedad a la que sirve, por ello se considera fundamental conocer la opinión ciudadana y poder analizar el grado de satisfacción que tiene la sociedad acerca de la labor que realizan las FFCCS. El último estudio, de ámbito nacional, para valorar las instituciones y servicios públicos en España, fue realizado en 2013, por el Instituto Nacional de Estadística (INE), denominado “Confianza en la policía por grupos de edad y nivel de confianza”<sup>46</sup>. Los resultados de este sondeo mostraron que los ciudadanos que mejor valoraron este ente público policial fueron los que tenían entre 35 años o más dándole una nota de más de un siete sobre diez. En cambio, los ciudadanos comprendidos entre los 16 a 34 años, valoraron este cuerpo policial con un

---

<sup>45</sup> Se declaró inconstitucional por STC 172/2020, de 119 de noviembre, la inclusión de “no autorizado” de este artículo. Por lo que se considera legítima la captación de imágenes y datos personales o profesionales de las FFCCS. Otra cosa bien distinta es el uso que se le da a esta información, considerándose como infracción la difusión de las mismas que “pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información”. Enlace a la sentencia: BOE.es - BOE-A-2020-16819 Pleno. Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Recurso de inconstitucionalidad 2896-2015. Interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Socialista, La Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia y Mixto del Congreso de los Diputados en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Dignidad de la persona y principios de seguridad jurídica y de sometimiento de la acción de la administración al control judicial; derechos a la integridad física, intimidad, libertad de expresión e información, reunión, tutela judicial: nulidad parcial del precepto legal que tipifica como infracción grave el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad; interpretación conforme con la Constitución de ese mismo ilícito administrativo, así como de los relativos al incumplimiento de restricciones de circulación peatonal o itinerario en actos públicos y a la ocupación de inmuebles contra la voluntad de su titular; interpretación conforme de la disposición que establece un régimen especial de rechazo en frontera para Ceuta y Melilla. Voto particular.

<sup>46</sup> Acceso a la encuesta: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/ICV/Graficos/dim7/I0/&file=713G2.px#!tabs-grafico>, (fecha de consulta el 10/04/2022).

suspenso, es decir por debajo del cuatro sobre diez. La media nacional en su conjunto (no discriminando edades), fue de 5,4 sobre 10. En mi opinión, esta encuesta revela una confianza muy baja para una organización pública tan importante para la sociedad. Considero necesario conocer la opinión actual, pero creo que la encuesta debería ir enfocada a conocer que cosas cambiarían los ciudadanos del ente policial, así se podrían estudiar la adopción de políticas públicas al respecto para mejorar la opinión ciudadana. Opino que hay muchas cosas que mejorar como el exceso de burocracia, la diversidad de cuerpos policiales, la precaria colaboración entre ellos, la deficiente eficacia en la resolución de problemas, por nombrar algunos.

En el año 2019 el Ministerio de defensa, a través del Observatorio sociológico sobre la percepción ciudadana de las actividades, planes y programas del plan de cultura y conciencia sobre la defensa española<sup>47</sup>, realizó un informe del resultado obtenido sobre la opinión que tenía la opinión pública acerca del concepto de “cultura de Defensa”. En general, la media obtenida a través de todos los indicadores como pueden ser, el sexo, edad, cultura, CCAA, entre otros, sobre ¿Qué opinión tiene sobre las Fuerzas Armadas en general?, el resultado fue un 6,5 sobre 10. A pesar de tratarse de otro colectivo, en este sentido, y por analogía se podría extraer que la valoración ha sido mejor que la encuesta del año 2013 sobre el colectivo de las FFCCS. Sería conveniente someter a una nueva valoración del colectivo policial, para conocer el grado de satisfacción de la sociedad y así nos permita mejorar la calidad de los servicios prestados.

En los últimos años la administración pública está apostando por mejorar la calidad de los servicios policiales, por poner un ejemplo, en la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de Policías locales de la Comunidad Valenciana, creó a través de su art.24, el Comité de Ética y Transparencia en la Actividad Policial de la Comunitat Valenciana con la finalidad de mejorar la calidad del servicio policial y constituir un espacio de reflexión para el debate ético en el campo de la seguridad pública. Como consecuencia de ello, en marzo de 2019, se publicó la última encuesta sobre “Seguridad Pública”,

---

<sup>47</sup> Acceso al informe, [https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/docencia/ficheros/2020/Julio/Informe\\_Defensa\\_def\\_12dic.pdf](https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/Galerias/docencia/ficheros/2020/Julio/Informe_Defensa_def_12dic.pdf).

realizada por la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las emergencias, a través de la empresa Invest Group<sup>48</sup>. En este estudio, se preguntó mediante encuesta a ciudadanos de más de 18 años residente en la Comunidad Valenciana preguntándoles por diferentes aspectos de satisfacción respecto a las FFCCSS que intervienen en nuestro territorio. En cuanto a los resultados obtenidos sobre el estudio de imagen efectividad y confianza, los resultados fueron muy buenos. En cuanto al ítem de confianza, la PL obtuvo un 80,2%, la PA un 70,05%, el CNP un 86, y la GC un 87,8%. (el resto de los datos se pueden consultar en la página 108 del informe).

En los últimos años, se ha dejado ver la repercusión que tiene la función estadística sobre la actividad social y el importante cometido que desarrollan los servicios estadísticos en los servicios públicos del estado. Por ello el gobierno, ha actualizado la antigua Ley 12/89, de 9 de mayo a través de, la resolución de Subsecretaría por la que se crea y regula la Comisión de Estadística del Ministerio del Interior, el 3 de diciembre de 2021, de función pública estadística. Veremos si a en un futuro cercano sirve de algo y se pone en práctica.

### **1.3 Democratización terminológica. Sobre el concepto de Seguridad: del Orden Público a la Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública**

El término de seguridad proviene inicialmente del latín “*securitas*” que a su vez deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se* (sin) y *cura* (cuidado o preocupación), lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse<sup>49</sup>. El concepto de “Seguridad” es evolutivo y adopta un significado en función del contexto<sup>50</sup>. Se trata de una construcción social, que

---

<sup>48</sup> Enlace al informe mencionado, <https://cjusticia.gva.es/documents/19318314/168121716/Estad%C3%ADsticas+de+Seguridad+P%C3%ABlica+2019+-+Informe+de+Resultados/fc7a9b83-63fe-4040-9ae0-f1c3a73e60bf>. Fecha de consulta el 26/04/2021.

<sup>49</sup> Extraído del foro de seguridad Latinoamericano, enlace, <https://www.gestiondelriesgo.com/artic/discipl/4163.htm>, fecha consulta 16-02-2022

<sup>50</sup> Según DORAL, el OP “*es una noción variable según las épocas, los países y los regímenes políticos de cada nación*”. DORAL, JA., *Noción de orden público en Derecho civil español.*, Ediciones Universidad de Navarra S.A, Pamplona, 1967.

varía de significado en función del momento histórico y las costumbres de la sociedad en donde se inserte.

La seguridad siempre ha sido uno de los valores sociales con más importancia y de mayor preocupación por los Estados y ciudadanos. El último estudio realizado por el Centro de Investigaciones sociológicas sobre “seguridad ciudadana y victimización”, obtuvo como resultado que, la inseguridad ciudadana era uno de los temas que más preocupaba a la sociedad española<sup>51</sup>.

Con la entrada en democracia y la redacción del texto constitucional, se pretendió romper con la huella que dejó el régimen de la dictadura. Ello supuso un cambio de la normativa a todos los niveles, para adaptar las instituciones públicas, a las características del nuevo estado y así dejar atrás las costumbres del régimen Franquista.

Por lo que respecta al ámbito de la seguridad y los cuerpos policiales, se fue adoptando una terminología más acorde a un estado democrático garante de los derechos y libertades. En un primer lugar, cuando se trató de definir la misión de los cuerpos policiales, se abandonó el concepto de orden público, y se establecieron términos como el de “seguridad pública” o “seguridad ciudadana”. Como consecuencia, se cambió la denominación genérica de cómo se conocía a los cuerpos policiales, sustituyendo el término de “fuerzas de orden público” por el de “Fuerzas y cuerpos de Seguridad<sup>52</sup>. CHICHILLA MARIN, lo expreso diciendo que, “el modelo actual se asienta sobre tres pilares: abandono del concepto de orden público que es sustituido por el de seguridad ciudadana o seguridad pública; Deslindar claramente las competencias de las FFAA y Cuerpos de Seguridad, atribuyendo con carácter exclusivo a estos el mantenimiento de la seguridad pública (...)”<sup>53</sup>. En los mismos términos se expresó el profesor CRESPO HELLIN en 1998<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Estudio del CIS nº2315 del año 1999.

<sup>52</sup> El art. 104.1 CE establece 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”.

<sup>53</sup> CHINCHILLA MARIN, C., *Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pág. 63.

<sup>54</sup> CRESPO HELLÍN, F., *Puntos de debate y reforma del modelo policial*, Libro de ponencias del I Congreso Nacional de Policía Local, Valencia, 2013, pág. 51.

Por mandato constitucional del art. 104.2, se aprobó en el año 86 la LOFFCCS. En su preámbulo se estableció que, “la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición”. Por tanto, vemos como ya desde el inicio en la construcción del nuevo modelo policial, se intentó definir con claridad y acotar este término tan amplio como es el de la “seguridad”.

Empezando por el germen del concepto de seguridad, el significado del concepto de OP ha ido variando. La primera Ley de OP aprobada durante la dictadura fue la Ley de OP de 1959. En este texto se redactó un catálogo de conductas que eran consideradas como desórdenes públicos<sup>55</sup>. En su art. 1 se definió el fundamento del OP considerando “el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales políticos y sociales, reconocidos en las leyes”, en definitiva, todas aquellas acciones que conllevaran reivindicaciones contrarias al régimen y que supusieran perturbar la paz pública o la convivencia social. Esta Ley fue aprobada en un contexto político autoritario y de represión en donde la administración actuaba de forma arbitraria. Durante este periodo, el concepto de OP estaba referido a la lucha

---

<sup>55</sup> Art 2 de la Ley 45/1959, de 30 de julio, de OP, considero como actos contrarios al OP: “los que perturben o intenten perturbar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Fuero de los Españoles y demás Leyes fundamentales de la Nación, o que atenten a la unidad espiritual, nacional, política y social de España; los que alteren o intenten alterar la seguridad pública el normal funcionamiento de los servicios públicos y la regularidad de los abastecimientos o de los precios prevaliéndose abusivamente de las circunstancias; los paros colectivos y los cierres o suspensiones ilegales de Empresas, así como provocar o dar ocasión a que se produzcan unos y otros; los que originen tumultos en la vía pública y cualesquiera otros en que se emplee coacción, amenaza o fuerza o se cometan o intenten cometer con armas o explosivos; las manifestaciones y las reuniones públicas ilegales o que produzcan desórdenes o violencias, y la celebración de espectáculos públicos en iguales circunstancias; todos aquellos por los cuales se propague, recomiende o provoque la subversión o se haga la apología de la violencia o de cualquier otro medio para llegar a ella; los atentados contra la salubridad pública y la transgresión de las disposiciones sanitarias dictadas para evitar las epidemias y contagios colectivos; excitar al incumplimiento de las normas relativas al orden público y la desobediencia a las decisiones que la Autoridad o sus Agentes tomaren para conservarlo o restablecerlo; los que de cualquier otro modo no previsto en los párrafos anteriores faltaren a lo dispuesto en la presente Ley o alterasen la paz pública o la convivencia social”.



contra las alteraciones de la convivencia, su conservación y defensa. Tenía un significado formal, era impreciso y ambiguo. Los cuerpos policiales, actuaban arbitrariamente, vulnerando la legalidad y limitando los derechos de las personas. En 1965 SMITH definió lo que se consideraba el concepto de OP esta época: “un *status* social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas más arraigadas, sus costumbres y convencionalismos más generalizados, sus necesidades y exigencias más sentidas”<sup>56</sup>.

Durante el inicio de la etapa constitucional, se aprobaron diferentes textos normativos donde se adoptaron términos más acordes y garantistas a la nueva sociedad. Se pretendió eliminar el vocablo de OP por el de “seguridad ciudadana” y “seguridad pública” (art.149.1.29 CE). También se cambió la denominación de las “Fuerzas de Orden Público” por el de “Fuerzas de Seguridad” y su misión ya no era garantizar el OP, si no garantizar la seguridad ciudadana (art.104 CE). Como consecuencia, en 1979 se suprimió la Subsecretaría de Orden Público, creada en 1775<sup>57</sup> y la dirección general de seguridad.

El desprestigio que adoptó el término de OP durante el régimen franquista y su reiterada utilización como instrumento de represión política, motivó a su desaparición casi por completo de nuestra legislación. Aunque de forma residual, todavía siguen vigentes algunos preceptos donde se menciona este concepto. Así, por ejemplo, el art 16.1 CE establece que “se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. También en el art. 21.2 se establece que “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. Como vemos en ambos preceptos, la CE no alude al concepto de OP como función del poder ejecutivo, ni como misión de los

---

<sup>56</sup> SMITH. JC., “El orden público como concepto y como «status» social”, *Revista de Derecho Español y americano*, Madrid, 1965, pág. 171.

<sup>57</sup> Art. 4 del RD 1110/1979, de 10 de mayo, por el que se estructuran los Órganos directivos de la Policía. Esta disposición fue derogada por RD 669/1984, de 28 de marzo.

Cuerpos de Policía, con este concepto, se hace referencia al límite establecido en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

En el CP aparece en el art. 247, “los que perturbaren gravemente el orden público para causar injuria u otro mal a alguna persona”, y en el art. 567; “faltas contra el orden público”.

Este concepto también aparece en la LO 4/1981<sup>58</sup>, en su art. 13 sobre los estados de alarma, excepción y sitio, en donde se prevé la declaración del estado de excepción “cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuere insuficiente para restablecerlo y mantenerlo”. Por tanto, ya no tiene cabida el concepto de OP que se desprende de la Ley de OP de 1959 en nuestra sociedad, ya que no queda justificada la potestad sancionadora de forma genérica, ni la intervención administrativa discrecional, por atentar con los derechos fundamentales que emana nuestra CE.

En sustitución de la Ley de OP aprobada en 1959, se aprobó el 21 febrero del año 1992 la LO de protección Seguridad Ciudadana. En su exposición de motivos<sup>59</sup> se cambió el termino de OP sustituyéndolo por otro más acorde al momento en el que se aprobó, por ello se expone que “la protección de la Seguridad Ciudadana y libertades públicas constituyen binomio inseparable”. En el preámbulo de la nueva LO de protección y seguridad Ciudadana, aprobada por LO 4/2015, de 30 de marzo, que sustituye la antigua del año 1992, se establece una definición del concepto de seguridad ciudadana, “(...) parte de un concepto material de seguridad ciudadana entendida como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad de los ciudadanos, que engloba un conjunto plural y diversificado

---

<sup>58</sup> Esta LO fue aprobada por mandato constitucional del art.116 CE donde se establece que “una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes”.

<sup>59</sup> El Preámbulo de la LO de Protección y Seguridad Ciudadana 1/92, de 21 de febrero, establece que “la protección de la seguridad ciudadana y las libertades públicas, constituyen un binomio inseparable y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática”. Con la aprobación de esta LO, se derogó la Ley de Orden Público vigente en la dictadura.

de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones se sitúan las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin, en especial, las que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (...). Con esta nueva redacción se amplió el catálogo de infracciones administrativa que se consideran contrarias a la Seguridad Ciudadana y se despenalizando otras del CP de 1995<sup>60</sup>. El 21 de mayo del año 2015, esta LO fue motivo de recurso<sup>61</sup> ante el TC promovido por 97 diputados/as contra los preceptos de los arts.; 19.2, 20.2, 36.2 y 23, y 37.1 en relación con los arts.; 30.3 y 37.3 y 7, así como su DF<sup>62</sup>. El TC dictó sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020<sup>63</sup>, donde declaró constitucional todos los artículos excepto el art. 36.23.

En el texto constitucional, así como en diferente normativa, se mencionan conceptos como OP, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública. Frecuentemente estos términos son utilizados de forma similar, pero se considera necesario diferenciarlos conceptualmente ya que no adoptan el mismo significado. La noción actual del concepto de OP que hace la CE, está ligada al respeto de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente

---

<sup>60</sup> En el capítulo V se establece el régimen sancionador, en este se contemplan sanciones que antes de la aprobación de esta LO estaban previstas como faltas en el CP. Según el preámbulo III de esta Ley "(...) la redacción del capítulo en su conjunto tiene en cuenta, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional, que el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal son, con matices, manifestaciones de un único ius puniendi del Estado. Por tanto, la Ley está orientada a dar cumplimiento a los principios que rigen la potestad sancionadora administrativa, singularmente los de responsabilidad, proporcionalidad y legalidad, en sus dos vertientes, de legalidad formal o reserva de Ley y legalidad material o tipicidad, sin perjuicio de la admisión de la colaboración reglamentaria para la especificación de conductas y sanciones en relación con las infracciones tipificadas por la Ley".

<sup>61</sup> Recurso de inconstitucionalidad nº 2896-2015.

<sup>62</sup> Se puede ver en la pág. del Boletín Oficial del Estado, enlace: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16819>. Fecha consulta 14-03-2022.

<sup>63</sup> Este recurso estaba dirigido a los preceptos de la LO que hacían referencia a: registros corporales en vía pública, comunicación previa a la autoridad competente de la celebración de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público, la ocupación de inmuebles, viviendas o edificios ajenos; la sanción por tomar imágenes o datos, sin autorización, de los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad; sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Al respecto la sentencia del TC declaró conforme a derecho todos los preceptos arriba mencionados, excepto la del art. 36.23 que hace referencia a la obtención de imágenes de las FFCCS, que declaró inconstitucional el precepto "no autorizado". Por lo tanto, se considera legítima la obtención de las imágenes de los agentes, aunque estos se opongán.

y los principios constitucionales básicos<sup>64</sup>. Esta fue la primera norma donde se establecieron los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana, en sus arts.104 y 149, y parece que se van mencionando a largo del texto constitucional bajo el mismo significado, pero en función del contexto adopta varios significados. La STC 117/1984, de 5 de diciembre, invoca el concepto de seguridad pública, entendiendo que se trata de un concepto más estricto que el de orden público, estableciendo que, la seguridad pública engloba “un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el artículo 104 de la CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas —por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hayan en cuestión— componen, sin duda, aquel ámbito material”.

Vemos como el TC separa la seguridad pública del art. 149.1.29, de las misiones policiales del art. 104. El intérprete constitucional explica que la SC del art 149 es un criterio de distribución de competencias distinto a la disponibilidad policial, y por ello no obliga la actuación del Estado. Por lo que respecta al concepto de “seguridad pública”, que hace referencia el art. 149.1.29, se tratan de un término delimitador de competencias y no definitorio de las misiones policiales

Posteriormente, en 1989, el TC estableció una definición de ambos conceptos, diciendo que es la “actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas”. Más tarde en STC 313/1994, matizo esta definición apuntando

---

<sup>64</sup> STC 54/1989, de 23 de febrero y STC 81/1992, de 28 de mayo.

que “no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de 'seguridad pública', pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública (...), cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de seguridad a que se refiere el artículo 104 de la Constitución”.

Por lo tanto, el TC matiza que la seguridad pública y la seguridad ciudadana, es una seguridad cuya competencia es de la policía, donde hay un peligro físico por agresión, atentados o similar. Ambos conceptos son actividades encomendadas al Estado a través de sus diferentes órganos, como son el policial, pero también a través del poder legislativo y el judicial, sólo tendrán relieve policial aquellas conductas que coarten, amenacen u obstaculicen el libre ejercicio de los derechos y libertades.

Esa actividad se dirige a la protección de personas y bienes en sentido material o restringido, es decir un desorden material a través de diferentes actos que alteren la tranquilidad y al orden exterior. El TC estableció que “no toda actividad de protección de personas y bienes puede englobarse en el concepto de seguridad pública, ya que el concepto de seguridad pública también engloba a conceptos como los de Seguridad Social, la sanidad, medio ambiente, laboral, etc.”. Al tipo de seguridad pública que se refiere el TC es el que va dirigida a los cuerpos de seguridad, como también se define en el art.1 LOFFCCS, donde se dice que “el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá (...) a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Esa acción de violencia es la que justifica el mantenimiento de la seguridad pública por parte de la policía, único órgano del Estado legitimado para el uso de la fuerza.

Por tanto, se puede concluir que el interés de la seguridad ciudadana son las agresiones humanas. Ahora bien, en defecto de agresión física o violencia, hay veces que también queda perturbada la seguridad ciudadana. En el caso de situaciones de desorden material, también surge un peligro personal y material por lo que también quedaría afectada la seguridad pública. Por ello, el TC, en Sentencia de 18 de diciembre de 1984, también incluyó dentro del concepto de seguridad pública, “la protección civil, recogido en el artículo 149 de la

Constitución, a la que define como “el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública”. En el caso de que esa tranquilidad y orden exterior sea causado por un riesgo o peligro no personal (ej. incendio), la Seguridad Pública quedaría afectada, pero de diferente manera. En este punto no se englobaría el concepto de seguridad pública en sentido estricto tal cual se define en la CE y el cual debe ser revertido por las FFCCS.

#### **1.4 Desvinculación de las Fuerzas Armadas de las funciones policiales. Especial referencia a la Guardia Civil**

La LO del Estado aprobada el 10 de enero de 1967<sup>65</sup>, reguló de forma conjunta a las FFAA y a las Fuerzas de OP (actuales FFCCS). En su art. 37, estableció que “las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional”.

Actualmente y con la aprobación de la CE, se produjo un deslinde orgánico y funcional entre ejército y policía, desmilitarizando a los cuerpos policiales (excepto GC). Esto se consideró un aspecto de suma importancia para la configuración del nuevo modelo policial. En la CE, ambos cuerpos vienen regulados en títulos diferentes y por lo tanto tienen un régimen jurídico y unas funciones claramente diferenciadas<sup>66</sup>. Por un lado, el art. 8.1 CE establece que “las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Por lo que respecta a las FFCCS, su misión viene regulada en el art. 104.1 CE. A nivel orgánico, las FFAA son consideradas como una administración militar

---

<sup>65</sup> El título VI de esta Ley tiene la denominación de “las FFAA” donde engloba a las FFAA y a las fuerzas de OP.

<sup>66</sup> CRESPO HELLIN, F., *El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en Diez años de régimen Constitucional*, Tecnos, Valencia, 1989, pág. 434.

del Estado bajo la dependencia del Gobierno, mientras que las FFCCS son consideradas como un cuerpo de naturaleza civil (con la excepción de la GC) pudiendo depender de otras administraciones diferentes a la Estatal en función del territorio (estatal, autonómica o local). A nivel funcional, las FFAA tienen como misión constitucional “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional” y las FFCCS tienen como misión “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. La defensa del Estado que compete a las FFAA es una competencia indelegable del propio Estado, en cambio las competencias policiales son descentralizadas hacia varias administraciones.

En esta nueva etapa, la CE ha sido clara respecto al deslinde de ambos cuerpos. Esta separación legitima la institución policial en el marco de un sistema democrático y como consecuencia, tiene una mejor aceptación por parte de la sociedad<sup>67</sup>. BARCELONA LLOP lo expresa así, “[...] revela la intención decidida de separar, desde el texto constitucional mismo, una y otra especie de manifestaciones del poder público, asignando a cada una de ellas un espacio de actuación propio e independiente del de la otra, desterrando las interconexiones y rompiendo, así, con una tradición secular asentada”<sup>68</sup>.

La aprobación de la LOFFCCS supuso la modernización de la institución policial, algo que venía marcado constitucionalmente, pero actualmente, sigue vigente un aspecto que no encaja con el denominado “modelo policial civil”, ya que la GC, sigue configurada como “instituto armado de naturaleza militar”<sup>69</sup>. Esto quedó reflejado en su preámbulo “de la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 de la Constitución, se deduce que el régimen estatutario de la Guardia Civil debe ser regulado en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ello significa que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad,

---

<sup>67</sup> CRESPO HELLIN, F., *El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas...Op, Cit.*, pág. 434. En palabras de este autor: “un punto esencial para conseguir la integración de las FCS en la sociedad democrática es el de la desvinculación de la policía respecto a las FFAA. Con ello se pretende decir que es indispensable para una sociedad democrática el disponer de una policía desmilitarizada, y, al mismo tiempo, la desmilitarización se convierte en una de las reivindicaciones clave para conseguir la democratización de la policía”.

<sup>68</sup> BARCELONA LLOP, J., “El régimen jurídico de la Policía de Seguridad”, *Instituto Vasco de Administración Pública*, 1988, pág. 76.

<sup>69</sup> Art. 9 de la LOFFCCS.

sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo. En consecuencia, sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil –por razones de fuero, disciplina, formación y mando–, debe considerarse normal su actuación en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, función en la que deben concentrarse, en su mayor parte, las misiones y servicios asumibles por la Guardia Civil. Con todo ello, se pretende centrar a la Guardia Civil en la que es su auténtica misión en la sociedad actual: garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana, dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

En un primer momento, tras la aprobación de la LOFFCS, se consideró este precepto inconstitucional por contradicción a los arts. 8, 104, 28.1 y 29.2 de la CE. Es por ello por lo que el TC se pronunció en una primera sentencia 194/1989 de 16 de noviembre<sup>70</sup> y estableció que “la vigente caracterización jurídica de la Guardia Civil no es contraria a la Constitución”. En virtud de los arts. 28.1 y 29.2 en donde se regulan los derechos de sindicación y petición respectivamente y en donde se hace referencia a “Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar”. De ello se desprende que el texto constitucional, no impide que existan cuerpos sometidos a disciplina militar con funciones policiales.

Por tanto, el TC estima que es posible legislar y dotar de naturaleza militar a la GC ya que así se desprende de sus arts. 28 y 29, en consecuencia, no es contrario constitucionalmente. Por LO 5/05 de Defensa Nacional, se decretó en su art. 25 que la GC “es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente

---

<sup>70</sup> “la configuración de un cuerpo policial como Instituto armado de naturaleza militar es posible ya que, no se deduce hacer depender la naturaleza del Instituto armado con la función concreta que tenga asignada ya que “cuando el legislador configura a la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio, y el prius lógico del que derivan no solo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico” y continua diciendo que “ la Constitución establezca, como dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, los incluidos en los artículos 8 y 104, pues el propio texto constitucional prevé y permite (arts. 28.1 y 29.2) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos a disciplina militar distintos a las Fuerzas Armadas” .



del ministro del interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar”<sup>71</sup>.

En el art. 11.1 LOFFCCS se establece la misma misión a todas de las FFCCS, “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, por lo que resulta atípico que se siga mantenimiento un cuerpo policial con estructura militar<sup>72</sup>.

Que la situación actual no sea inconstitucional no significa que no sea cuestionable desde otros ámbitos como el social al considerar si fuera necesario configurar al cuerpo de la GC con naturaleza militar y aplicarle las mismas normas que al resto de cuerpos policiales. A este respecto afirma VALRIBERAS SANZ que “si examinamos las competencias que la LOFCS atribuye a la Guardia Civil observamos que las mismas no encajan en el desempeño de las misiones reservadas al Ejército por el artículo 8 de la Constitución y las “misiones militares” atribuidas como las relacionadas con la custodia y protección de centros de interés militar o apoyo a la justicia son funciones que pueden ser desempeñadas por cualquier otro cuerpo de seguridad ya que no son misiones militares por lo que no cabe deducir la naturaleza militar de las mismas”<sup>73</sup>. Si la naturaleza de una institución se establece atendiendo a las funciones encomendadas, el cuerpo de la GC debería de tener la condición de cuerpo civil, ya que con carácter general este cuerpo realiza funciones policiales y no militares.

La exista un cuerpo policial integrado en las FFCCS de naturaleza militar y sin cometidos militares, no parece a priori muy razonable, más aún cuando sus funciones no se difieren de la del resto de cuerpo policiales, en particular con el

---

<sup>71</sup> Art. 15 LOFFCS: la GC, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. En todo caso, será competente para la imposición de la sanción de separación del servicio el ministro de Defensa, previo informe del ministro del Interior. Los miembros de la GC no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas: individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica.

<sup>72</sup> Establecidas en los arts. 11 y 12 de la LOFFCCS.

<sup>73</sup> VALRIBERAS, SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1999, pág. 175.

otro cuerpo estatal en donde se distinguen funcionalmente respecto al criterios puramente de territorio. En este sentido, CRESPO HELLÍN expresó que “mantener un cuerpo de seguridad con disciplina militar y estructura militarizada y, además, sujeto a una doble dependencia (Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa) es una nota disonante que se compadece mal con la nítida distinción entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad que la propia Constitución ha efectuado”<sup>74</sup>. Podría considerarse más razonable, asignar a la GC funciones militares, una manera de justificar la naturaleza de la GC, y de zanjar el debate.

Algunos de nuestros vecinos europeos, también cuentan con cuerpos policiales con naturaleza militar, como es el caso de la gendarmería francesa, pero en este caso este cuerpo sí que tiene asignada funciones militares permanentes. Esta circunstancia dificulta la comprensión de las razones que llevan al legislador a mantener la consideración de “instituto armado de naturaleza militar” a la GC.

Por todo lo expuesto en este punto, se trata de un tema peliagudo desde sus inicios y que perdura hasta nuestros días. Ningún gobierno ha querido meterse a legislar sobre este tema. Una solución lógica sería desmilitarizar el cuerpo de la GC, pero para ello debería de realizarse una profunda reforma en la legislación actual lo que implicaría un amplio consenso por parte de todos los actores implicados, cosa que parece poco probable ya que actualmente no se aprecia voluntad política para adaptar esta circunstancia. BARCELONA LLOP, lo expresó así: “no cabe duda de que la desmilitarización de la Guardia Civil puede aparecer como una solución atractiva, pero es posiblemente la más difícil de llevar a la práctica a medio plazo y sin fases intermedias. No hace falta insistir mucho en que podría encontrar importantes resistencias en el seno del propio Cuerpo y de la sociedad en general; no sería prudente modificar una situación muy arraigada sin disponer del máximo número de apoyos sociales, políticos y corporativos, apoyos cuya existencia, hoy por hoy, dista de estar clara. Dicho de otro modo, si quizá no hay que renunciar al objetivo último de la desmilitarización (que posiblemente sería el paso previo a la unificación de los

---

<sup>74</sup> CRESPO HELLÍN, F., *Problemática competencial de los Cuerpos Policiales, una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana*, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000, pág. 1083.

cuerpos estatales), no está claro que pueda o deba plantearse de inmediato”<sup>75</sup>.

No es un tema fácil de solucionar, y probablemente costaría de implantar, pero todo cambio empieza por dar un paso al frente, como ejemplo, Bélgica desmilitarizó a su Gendarmería a raíz de Ley de 18 de julio de 1991.

## **2 EPIGRAFE 2. LA LEY ORGANICA 2/86 DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD**

La Ley de policía del 78 supuso el primer paso para reorganizar competencialmente a los dos cuerpos policiales estatales tras la dictadura, pero esta Ley tuvo un contenido muy básico y limitado, regulando únicamente la estructura policial de los cuerpos de seguridad del estado, dejando a las policías de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y Policías Locales (en adelante PL), fuera de esta asignación y tras la aprobación de la CE, estas cobraron gran protagonismo en la nueva organización territorial del modelo policial. CURBET en una publicación en el periódico EL PAIS el 13-05-1985, hablaba de la necesidad imperiosa de que un nuevo modelo policial se ajustase escrupulosamente a la nueva organización territorial y administrativa del Estado<sup>76</sup>.

Tras un proceso iniciado en el año 1983, se aprobó finalmente el 13 de marzo de 1986 la LOFFCCS, bajo el gobierno de Adolfo Suarez, siendo un periodo de reestructuración de Organización policial. Se aprobó por mandato constitucional del art.104.2 y renovó de forma integral la configuración de la policía española tras el cambio político surgido en la estructura del Estado<sup>77</sup>.

Esta LO, confecciono una nueva estructura en el modelo policial español y estableció las funciones que corresponden a cada cuerpo, además de establecer un régimen jurídico en común para todos los miembros de las

---

<sup>75</sup> BARCELONA LLOP, J., “Sobre el modelo policial español...”, *Op. Cit.*, pág. 3

<sup>76</sup>. Ver más en HERRERA, ARRANDO, J, V., “Seguridad y ciudadana en la España Democrática, La Policía de Proximidad como Ética Aplicada, *Tesis doctoral*, Valencia, 2018, pág. 84.

<sup>77</sup> Art 104.2 CE: “una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las FFCCS”.

FFCCS<sup>78</sup>. Con esta nueva normativa, se dispuso de una nueva organización de los cuerpos policiales en tres niveles; por un lado, los que dependen de la Administración General, con la denominación de FFCCSE, los dependientes de las CCAA y los dependientes de los municipios, denominados cuerpos locales o Policías Locales. Como consecuencia de esta descentralización policial, se tuvieron que regular mecanismos de coordinación entre los diferentes cuerpos policiales, por ello, se fijaron los principios que debían regir la actuación de los miembros de las FFCCS, quedando sometidos a los principios de jerarquía, descentralización y desconcentración. En palabras de BARCELONA LLOP “la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) supuso un notable esfuerzo modernizador de las policías españolas en todos los aspectos. Las funciones, la organización y el estatuto de los funcionarios de policía recibieron en ella un tratamiento nuevo y coherente con el texto constitucional, aunque ello no quiera decir que fuera el único tratamiento constitucionalmente posible”<sup>79</sup>.

El art. 104.1CE definió constitucionalmente la misma misión encomendada a todos los miembros que componen las FFCCS siendo la de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Este nuevo marco legislativo, estableció una concepción de las misiones policiales bien distinta a la dominante con anterioridad<sup>80</sup>.

La LOFFCCS fue la primera normativa que estableció la obligación de todos los miembros policiales de actuar bajo unos principios básicos en su actuación<sup>81</sup>, independientemente de su naturaleza y demarcación (Estatal, autonómica y local), para adecuarse a lo que estableció el consejo de Europa y

---

<sup>78</sup> Se puede leer en su preámbulo I b): el objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

<sup>79</sup> BARCELONA LLOP, J. “Sobre el modelo policial español...”, Op, Cit., pág.5

<sup>80</sup> Se puede ver al respecto en la STC 55/90, de 28 de marzo, enlace, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1480>.

<sup>81</sup> En el Art. 5 LOFFCCS, se establece los principios básicos de actuación de todos los miembros de las FFCCS, diferenciando la adecuación al ordenamiento jurídico, las relaciones con la comunidad y el tratamiento de detenidos.

las Naciones Unidas<sup>82</sup>. Entre ellos nos encontramos con el sometimiento pleno al ordenamiento jurídico, neutralidad política e imparcialidad, actuar con integridad y dignidad y sin discriminación, velar por la vida e integridad física, colaborar con la administración de justicia, trato correcto y esmerado con el ciudadano. Esto que hoy en día nos parece lo admisible e irrenunciable por parte de un policía, durante el periodo de la dictadura estos principios brillaban por su ausencia.

Con la redacción de la LO, además de constitucionalizar y adaptar los cuerpos policiales a las condiciones sociopolíticas del momento y romper con la configuración existente en el anterior periodo, se pretendió modificar profundamente la institución policial, y pasar a considerarla como un servicio público, dirigido a la protección de los derechos de los ciudadanos y solucionar lo que en palabras del ministro del Interior José Barrionuevo considero como “una enorme desorganización policial”<sup>83</sup>. En un estado democrático donde se priman los derechos fundamentales de las personas, se considera necesario establecer límites en la actuación policial. Por ello, esta LO permitió un gran avance, modernizando de la institución policial en los ámbitos organizativo, estatutario y funcional. En palabras de GIL MARQUEZ, la nueva LO “(...) ha supuesto un paso importante en el proceso democratizador de los aparatos de seguridad del Estado y una nueva reestructuración de las competencias policiales en base a la organización territorial del Estado recogida en nuestro texto constitucional”<sup>84</sup>.

En líneas generales, las notas más características de este nuevo marco

---

<sup>82</sup> Así se refleja en el Preámbulo de la LOFFCS: “siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa, en su «Declaración» sobre la policía, y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el «Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley», se establecen los principios básicos de actuación como un auténtico «Código Deontológico», que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, imponiendo el respeto de la Constitución, el servicio permanente a la Comunidad, la adecuación entre fines y medios, como criterio orientativo de su actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función”.

<sup>83</sup> Declaraciones a EL PAÍS, 18-10-1979.

<sup>84</sup> GIL MARQUEZ, T., *Modelo policial y forma de Estado en España*, Atelier, Barcelona, 1999, pág. 99.

policial fueron: la creación de un auténtico código deontológico<sup>85</sup>; se establecieron unos principios básicos de actuación<sup>86</sup> para todos los miembros las FFCCS existentes en el territorio español, independientemente de su organización y dependencia, fijando unas disposiciones estatutarias comunes a todas las FFCCS; se estableció un reparto competencial entre los diferentes cuerpos con el fin de optimización y racionalizar los recursos disponibles; se mantuvo dos cuerpos de carácter estatal, uno de naturaleza civil y otro de naturaleza militar, se fusionaron los cuerpos Superior de Policía y Policía Nacional, pasándose a denominar “Cuerpo Nacional de Policía”(en adelante CNP), se creó un marco de coordinación y cooperación policial, con la creación del Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad y las Juntas locales de seguridad; se pretendió configurar una organización policial profesional coordinada y eficaz en el ejercicio de sus funciones, atribuyendo una especial importancia a la formación permanente.

Todo ello se consideró necesario para garantizar una correcta y legítima actuación de los miembros que componen los policiales en esta etapa democrática, el establecimiento de límites y principios sobre moderación en el uso de la fuerza, armas y medios de autodefensa para los miembros encargados de garantizar a SC, por ser los encargados de ejercer el monopolio del uso de la fuerza a través del uso institucionalizado de la coacción jurídica.

## **2.1 Descentralización y reparto de competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

---

<sup>85</sup> Se puede leer más en, BARCELONA, LLOP, J., *Principios básicos de actuación de las Fuerzas policiales*, 1992, pág. 53. Este autor cita lo siguiente, “cuando el artículo 104.1 asigna a las Fuerzas de Seguridad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades está indicando algo más que lo estrictamente teleológico, dado que dicha encomienda lleva *in nuce*, la obligación jurídica —y atinente a la más estricta deontología profesional, si bien también estrictamente exigible jurídicamente, no lo perdamos de vista— de observar en todo momento un comportamiento respetuoso y protector de los derechos y libertades de los ciudadanos, con independencia de que éstos sean o no transgresores de la ley”.

<sup>86</sup> Se considera de suma importancia en esta etapa que a las FFCCS, en el cumplimiento de sus funciones, se les impongan los principios de jerarquía y subordinación, por cuanto estos funcionarios gozan de esta especial condición y se encuentran sometidos a un estatuto especial. Especial mención merece el ejercicio de la libertad de expresión y de sindicación, cuando se trata de Institutos Armados o Cuerpos sometidos a disciplina militar y el ejercicio de huelga con el objeto de asegurar la prestación ininterrumpida de sus servicios.

Del art. 149.1. 29.<sup>a</sup> CE se desprende que, el mantenimiento de la Seguridad Pública, ya no es cosa solo del ámbito Estatal, intervienen en su mantenimiento también otras Administraciones Públicas. La estructura policial cambió por completo con la CE, siendo necesario establecer un marco legislativo nuevo para asegurar su buen funcionamiento, para una correcta eficacia y coordinación entre cuerpo policiales. En palabras de GIL MARQUEZ, la nueva LO: “ha supuesto un paso importante en el proceso democratizador de los aparatos de seguridad del Estado y una nueva reestructuración de las competencias policiales en base a la organización territorial del Estado recogida en nuestro texto constitucional”<sup>87</sup>.

Reflejo del texto constitucional, fue la redacción del art 1 LOFFCCS estableciendo que “las CCAA y las corporaciones locales, participaran en el mantenimiento de la seguridad pública a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía (en adelante EA) y la Ley de Bases y régimen Local (en adelante LBRL), en el marco de lo establecido en la LOFFCS a través de las FFCCS.

Con un modelo policial plural y complejo como el nuestro, es necesario regular y establecer unos criterios mínimos para el reparto de competencias, asignando a cada cuerpo policial unas funciones específicas, en un territorio determinado para su desarrollo<sup>88</sup>. Además, por ser considerado constitucionalmente como un modelo descentralizado, es preciso establecer unos mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones intervinientes. De suma importancia será que el legislador evite en la redacción del texto, espacios competenciales comunes entre los diferentes cuerpos policiales y administraciones intervinientes en la protección de la SP, pero como veremos a continuación, existen demasiados espacios de competencias compartidas, que conllevan como consecuencia un solapamiento claro de funciones entre distintos cuerpos policiales.

La LOFCS estableció un reparto concreto de funciones a cada cuerpo policial, diferenciando las policías estatales, autonómicas y locales. En cuanto a

---

<sup>87</sup> GIL MARQUEZ, T., *Modelo policial y forma de Estado...*, Op. Cit., pág. 99.

<sup>88</sup> El Art.2 LOFFCS, considera que son FFCCS, “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas, los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”.

los cuerpos policiales del Estado o FFCCSSE, se hace una asignación de competencias en función del territorio y de la materia.

En cuanto al ejercicio de funciones de las policías de las CCAA, nos encontramos con tres casos; las CCAA que tienen su propio cuerpo policial autonómico<sup>89</sup>, las CCAA que han considerado esa posibilidad, pero no lo tienen desarrollado en sus EA<sup>90</sup> y las CCAA que no tengan previsto en sus EA la creación de Cuerpos de Policía<sup>91</sup>. El reparto de competencias entre Estado y CCAA tiene su base en la LOFFCCS y sus propios EA. Por un lado, se encomienda a la LOFFCCS fijar el marco que regula a las Policías Autónomas, mientras que los Estatutos contemplan la forma de creación de estas y el establecimiento de las competencias de las Policías Autónomas, con los criterios seguidos en la CE.

Por lo que respecta a las corporaciones locales, el art. 53 LOFFCCS, establece las funciones mínimas que deberán asumir los cuerpos locales de policía. Aquellos municipios que lo consideren podrán crear cuerpos de policía propios de acuerdo con lo previsto en LOFFCCS, y se regirán por lo establecido en la LBRL 7/85 de 2 de abril, y también por su legislación específica autonómica. En aquellos municipios donde no exista policía municipal, los cometidos serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones. De este colectivo hablaremos en el punto 2.4.

## **2.2 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía**

---

<sup>89</sup> País Vasco, Cataluña y Navarra, son actualmente las tres autonomías que han creado su propio cuerpo policial autonómico. Estas vienen reconocidas constitucionalmente y tienen plenas competencias policiales en su territorio. Se regirán por lo establecido en sus EA y lo dispuesto en la LOFFCCS en cuanto al principio básico de actuación y régimen estatutario. Además, recientemente, como veremos más adelante, la CCAA de Galicia ha creado también su propio cuerpo autonómico.

<sup>90</sup> Son las CCAA de Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias. Estas tienen la posibilidad de ejercer sus competencias policiales, mediante la adscripción de Unidades del CNP.

<sup>91</sup> Estas CCAA podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.



Los cuerpos policiales de ámbito estatal lo forman dos institutos armados, uno de naturaleza Civil y el otro de naturaleza militar. El primero de ellos es el CNP que depende orgánicamente del MI<sup>92</sup>, y el segundo es la GC, dependiente del MI en el desempeño de sus funciones policiales y del ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar. A efectos disciplinarios, debido a su naturaleza castrense, este cuerpo se regirá por su normativa específica. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio<sup>93</sup> depende exclusivamente del Ministerio de Defensa.

Ambos cuerpos estatales dependen del gobierno central, forman parte de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y vienen regulados con carácter general, por normativa estatal<sup>94</sup>, pero ambos cuentan con unas características que los diferencia. Además de contar cada cuerpo con normativa específica por citar alguna en el caso de la GC, la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, o Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de régimen del personal de la Guardia Civil. En el caso del CNP, LO 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del cuerpo nacional de policía<sup>95</sup> o la LO 9/2015 de 28 de julio, de régimen de personal de la policía Nacional. De acuerdo con el artículo 6 del RD 2/2020, de 12 de enero, corresponde al MI la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de seguridad ciudadana, tráfico y seguridad vial, la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, el ejercicio del mando de las FFCCSSE y las demás competencias y atribuciones que le confiere el ordenamiento jurídico. El desarrollo en profundidad de las características de estos cuerpos policiales queda fuera de este análisis por su extensión

La LOFFCCS utiliza dos criterios para el reparto de competencias entre ambos cuerpos estatales, un criterio territorial donde cada cuerpo ejerce sus

---

<sup>92</sup> La actual regulación del CNP viene establecida por LO 9/2015 de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

<sup>93</sup> Art. 116.4 CE: “el estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones”.

<sup>94</sup> Art. 104 CE: “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”.

<sup>95</sup> Esta LO derogó los arts. del 16 al 28 de la LO 2/86, en donde se regulaba este cuerpo.

funciones en el territorio o demarcación establecido<sup>96</sup>, y otro material donde se establece un reparto de competencias en función de la materia<sup>97</sup>. En cuanto al criterio territorial, el art. 11 establece las mismas funciones para ambos cuerpos, con la diferencia de que el CNP ejercerá sus funciones en las capitales de provincia, en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, y la GC las ejercerá en el resto del territorio nacional y en su mar territorial.

Con este primer epígrafe queda definido y delimitado las funciones que corresponden a cada cuerpo en función de su territorio, pero la LO va más allá y establece que los miembros del CNP podrán ejercer funciones de investigación y coordinación de datos en todo el territorio nacional<sup>98</sup>. Por cuanto

---

<sup>96</sup> Art.11 LOFFCCS establece las funciones en común para ambos cuerpos: velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa, vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran, velar por la protección y seguridad de altas personalidades, mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana, prevenir la comisión de actos delictivos, investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes, captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia y colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil.

<sup>97</sup> Establecidas en el art. 12 LOFFCCS; Para el Cuerpo Nacional de Policía: expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración, vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego, investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga, colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del ministro del Interior, control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones; Para la Guardia Civil, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas, custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran, velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza, conducción interurbana de presos y detenidos.

<sup>98</sup> Se puede leer más en el extracto completo del art.11 LOFFCS. Estas funciones hacen referencia al ejercicio de PJ; “investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes; y el apartado”; “captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia”.

a la GC establece que podrá además realizar investigaciones en todo el territorio nacional. Y además añade que, ambos cuerpos podrán actuar fuera de su territorio de competencia por mandato judicial o Ministerio Fiscal y asumirán todas o algunas de las funciones exclusivas asignadas al otro Cuerpo en zonas o núcleos determinados<sup>99</sup>.

No es conveniente contemplar de forma ordinaria que las tareas de investigación puedan ser ejercidas por ambos cuerpos indistintamente, sería más recomendable si se utilizara, sin exclusión el criterio territorial de cada uno y no se permitiesen excepciones para que cada institución ejerza sus funciones de investigación en sus respectivas demarcaciones.

Como vemos, a pesar de tener en una primera redacción delimitado su ámbito territorial de actuación, la LO añade posteriormente que cada cuerpo podrá actuar fuera de su territorio, pudiendo ejercer funciones en casos determinados en el territorio del otro. Creo que esta redacción en la LO, complica el sistema de reparto de competencias de ambos cuerpos, conllevando a un claro solapamiento de funciones. Habiendo dejado en un inicio delimitado territorialmente sus funciones, no era necesario hacer tal distinción. Más aun cuando ambos cuerpos dependen del mismo órgano político, el MI, y cuentan con similares medios materiales y humanos. Se consideraría más lógico que cada cuerpo policial estatal asumiera plenamente sus funciones en un territorio concreto y delimitado y así evitar un conflicto de competencias, pudiendo disponer el MI o los órganos judiciales de un cuerpo en concreto en un territorio y no de tener que decantarse por un cuerpo u otro sin establecer un criterio objetivo. La legislación vigente parece atribuir a la autoridad gubernativa cierta libertad para ordenar las actuaciones al cuerpo competente.

Resulta curiosos como el legislador ya cuenta desde el un primer momento en la redacción del texto con esta problemática de solapamiento de competencias al establecer en el apartado 5 del art.11 que “en caso de

---

<sup>99</sup> Y en el preámbulo de la LOFFCCS, se contempló la previsión de que en casos excepcionales y con el objetivo de conseguir la óptima utilización de los medios disponibles y la racional distribución de efectivos, se adoptan las previsiones necesarias para que cualquiera de dichos cuerpos pueda asumir en zonas o núcleos determinados todas o algunas de las funciones asignadas al otro Cuerpo.

conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente por el Gobernador civil o las instancias superiores del Ministerio del Interior, sin perjuicio de lo dispuesto para la Policía Judicial”. En el año 2002, el gobierno reguló la posibilidad de que, las CCAA con tenían competencia en la protección de personas (País Vasco, Cataluña y Navarra), pudieran crear Unidades de Policía Judicial (en adelante PJ) en sus cuerpos autonómicos, por ello, integró a estos territorios como representantes de los órganos de coordinación de PJ<sup>100</sup>. Una vez más, resulta llamativo por la reserva de esta materia que se hizo a favor de los cuerpos estatales.

Creo que, si se establecen unos cometidos concretos para cada cuerpo policial, para así delimitan sus funciones y evitar que existan conflictos competenciales, no se debería de establecer zonas de confluencia competencial. Esto avoca a que tengamos cuerpos policiales poco eficaces, y se haga un mal uso de los recursos disponibles.

Que ambos cuerpos estén legitimados normativamente para ejecutar sus funciones en el territorio del otro, no significa que no sea altamente discutible. TORRES también criticó el solapamiento de funciones atendiendo a criterios de eficiencia, “hemos visto en múltiples ocasiones cómo el desarrollo de competencias compartidas ha sobredimensionado los servicios públicos, elevando sus costes a niveles difícilmente sostenibles”<sup>101</sup>.

Una solución sería establecer las funciones por un criterio estrictamente material, evitando las discrepancias entre los dos cuerpos, esto ayudaría a que ambas policías gocen de una mayor especialización y eficacia.

Por último, resta añadir que uno de los principales objetivos de la LOFFCCS es el establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes cuerpos policiales para mejorar la eficacia de sus actuaciones. Por ello, creo que su promulgación fue un buen momento para unir ambos cuerpos estatales y

---

<sup>100</sup> Ver reforma introducida por el RD 54/2002, de 18 de enero, que modifica el RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de PJ. (fecha de consulta el 03/03/2022).

<sup>101</sup> TORRES, J., “El debate sobre el modelo policial”, *PREVENCIO*, Nº10, Barcelona, 1994, págs. 3 a 4.

refundarlos en un único cuerpo policial, evitando el solapamiento de funciones y mejorando en eficacia policial<sup>102</sup>.

### **2.3 Policías de las CCAA con cuerpo policial propio. Funciones y competencias**

Todos los cuerpos policiales autonómicos, son considerados institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada (art.41.2 LOFFCCS). Estos actuarán, como norma general, dentro del territorio de la CCAA respectiva, salvo algunas excepciones como son; situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades estatales, y cuando ejerzan funciones de protección de autoridades autonómicas<sup>103</sup>.

Como consecuencia de la estructura territorial surgida a raíz de la CE por la que se descentralizan determinadas competencias, la administración autonómica también podrá asumir funciones en materia policial<sup>104</sup>. A través del art. 148.1.22 CE, se autoriza a las CCAA, la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación de los cuerpos de las entidades locales de su territorio, siendo competencia de cada autonomía, la creación, modificación o supresión de su propio cuerpo policial, siempre y cuando este contemplado en su respectivo EA.

Las funciones policiales que pueden asumir los cuerpos autonómicos vienen establecidas de forma general en el art. 38 LOFFCCS, distinguiéndose entre

---

<sup>102</sup> Se puede leer más en CAMAÑES, GARCIA, D., SOLORES, ARROYTA, J., VILARO I CAMPS, X., "Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública, *Cuadernos de Trabajo Social* Nº 7, Universidad Complutense de Madrid, 1994.

<sup>103</sup> Ver más en los arts. 41 y 42 de la LOFFCCS.

<sup>104</sup> El art. 149.1. 29ª CE, atribuye la competencia de la seguridad pública al Estado sin perjuicio de la creación de policías por las CCAA en la forma que determine cada Estatuto de Autonomía de acuerdo con una LO;

funciones propias, las prestadas en colaboración con los cuerpos estatales y las ejercidas de forma simultánea a través de sus Cuerpos Policiales<sup>105</sup>.

Mencionar que hay una serie de competencias que no podrán ser asumidas por los cuerpos autonómicos, aunque dispongan de cuerpo policial propio, ya que estas son asignadas en exclusiva a las FFCCSE tienen asignadas unas competencias exclusivas que nunca podrán ser asumidas por los cuerpos autonómicos, aunque dispongan de cuerpo policial propio<sup>106</sup>, como son la de vigilancia en los aeropuertos, control de salida y entrada del territorio nacional, custodia y gestión de explosivos, el traslado de presos por vías interurbanas, la expedición del Documento Nacional de Identidad y pasaporte.

Los cuerpos policiales autonómicos, tienen su base legislativa en diferente normativa; CE, LOFFCCS, sus respectivos EA, así como los diferentes reglamentos y normativa que apruebe cada comunidad para su cuerpo policial en particular<sup>107</sup>, como puede ser la normativa específica en cuanto a la selección, ingreso, promoción y formación de sus miembros<sup>108</sup>.

Actualmente, coexisten varios modelos autonómicos de policía diferentes, regulados en función de la decisión de cada CCAA, y que han sido previstos en

---

<sup>105</sup> Estas funciones viene recogidas en el art.38 LOFFCCS, diferenciando las propias, en colaboración y de prestación simultanea; Propias: velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios, inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita, uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma; En colaboración con las FFCCSSE, velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales, participar en las funciones de PJ, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley, vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas; De prestación simultánea e indiferenciada con las FFCCSSE: cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello, prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil, Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

<sup>106</sup> Establecidas en el art. 12.1 LOFFCCS, “competencias de carácter internacional y supra autonómico”.

<sup>107</sup> Art. 40 LOFFCS.

<sup>108</sup> Arts. 40 y 44 LOFFCCS.

el art. 37 de la LOFFCCS<sup>109</sup>. Por un lado, nos encontramos con aquellas CCAA que tienen en sus EA la creación de su propio cuerpo policial; País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias. De estas, solo País Vasco, Cataluña, Navarra y Canarias han ejecutado tal previsión, creado sus propios cuerpos policiales. Y de estas últimas, únicamente País vasco, Cataluña y Navarra son consideradas actualmente como policía integral<sup>110</sup>, esto es, son el cuerpo prioritario en sus territorios y asumen sus propias funciones. Como veremos, actualmente Navarra tiene compartida las funciones en materia de tráfico con el cuerpo de la GC. Por lo que respecta a Canarias, es el cuerpo policial de más reciente creación. Esta no es considerada como policía integral, ya que comparte sus competencias con los dos cuerpos estatales (GC y CNP). Cada uno de estos cuerpos autonómicos tienen unas características internas que las diferencian del resto, debido a la evolución histórica del territorio de la CCAA a la que pertenecen. Por ello la LOFFCCS, las exceptúa del régimen general de aplicación a los cuerpos policiales<sup>111</sup>, con la excepción de los principios generales.

Aquellas CCAA que no cuenten con su propio cuerpo policial, podrán solicitar al Gobierno de la Nación, a través del MI, la adscripción de Unidades del CNP a su territorio. Estas unidades, dependerán orgánicamente del MI y

---

<sup>109</sup> El art. 37 de la LOFFCCS, contempla varias posibilidades en cuanto a la configuración policial dentro de la CCAA, en primer lugar las CCAA que lo tengan previsto en sus EEAA, podrán crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección, en cambio, las CCAA que no tengan previsto en sus EA la creación del cuerpo autonómico propio, podrán solicitar al gobierno la adscripción al CNP mediante acuerdos de cooperación para la vigilancia y protección que establece el art. 148.1.22 CE, y por último aquellas CCAA que i tienen cuerpo propio ni están adscritas dependen de forma directa del Cuerpo Nacional de Policía.

<sup>110</sup> CAMPOS, DOMENECH, A., "La policía local como policía integral básica en el sistema español", Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2015, pág.26. Según CAMPOS DOMENECH, el uso del adjetivo "integral" en relación con la policía expresa que dicha fuerza policial tiene asignadas todas las competencias del ámbito policial en el territorio en el que opera. Las policías integrales son cuerpos autónomos, operativamente hablando, que no necesitan de otros para cumplir sus objetivos y cuya labor se halla muy centrada en lo que se ha llamado policía de seguridad. Es decir, el uso del término integral asociado a la Policía Local implica que se trata de un cuerpo que asume una gestión completa de las funciones catalogadas como policiales desde la labor de seguridad ciudadana a la de Policía de Proximidad pasando por todas aquellas competencias que se entienden incluidas en la función policial.

<sup>111</sup> De momento solo a las CCAA del País vasco, Cataluña y Navarra.

funcionalmente de las autoridades autonómicas<sup>112</sup>. Actualmente son cuatro comunidades que se han acogido a este precepto; Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Aragón<sup>113</sup>. Cabe mencionar que, las CCAA de Galicia, Andalucía, y Comunidad Valenciana, tienen previsto en sus respectivos EA, la posibilidad de crear sus propios cuerpos autonómicos, pero lo cierto es que todavía no han ejecutado tal previsión<sup>114</sup> y siguen adscritas al CNP.

Las CCAA de Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, comunidad de Madrid, región de Murcia, La Rioja, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al no tener cuerpo propio ni tener firmado acuerdo de cooperación, dependen directamente del Cuerpo Nacional de Policía en sus territorios.

Por otro lado, existen CCAA que cuentan con acuerdos de cooperación con el CNP, entre ellas esta Madrid<sup>115</sup>, que empezó a funcionar en diciembre de 2010 para ejecutar en el ámbito autonómico competencias de; vigilancia y protección de los edificios e instalaciones, protección y escolta de sus autoridades, inspección y control del juego.

Asturias, por su parte, firmó un acuerdo en 2014 para funciones de inspección del Juego<sup>116</sup> y Cantabria firmó acuerdo en 2018 para la seguridad

---

<sup>112</sup> El RD 221/1991, de 22 de febrero de 1991, por el que se regula la organización de Unidades del CNP, adscritas a las CCAA, establece las peculiaridades del Régimen Estatutario de su personal. Última actualización el 30 de junio de 2000, (fecha de consulta el 20/04/2022). Han sido varias CCAA las que han utilizado este modelo, por ejemplo, la comunidad Valenciana, creó por Orden de 16 de septiembre de 1992, la unidad adscrita del Cuerpo Nacional de Policía, también denominada como “policía de la Generalitat”. Posteriormente, se han llevado a cabo varias propuesta e iniciativas para crear un cuerpo autonómico valenciano, pero de momento, no ha conseguido salir adelante.

<sup>113</sup> Asturias estuvo adscrita, pero quedó extinguida, por Resolución de 5 de septiembre de 2005 se aprobó el convenio de Policía Autonómica de Asturias entre el Ministerio del Interior y la CCAA del Principado de Asturias, en desarrollo del artículo 20 de su Estatuto de Autonomía. Entró en funcionamiento en noviembre 2006 y finalizó sus servicios en enero 2014.

<sup>114</sup> El Art. 27.25 de la LO 1/81 de 6 de abril de EA para Galicia. El Art. 65 de la LO 2/2007 de 19 de marzo de reforma del EA para Andalucía, y el art. de la LO 1/06 de 10 de abril del EA de la Comunidad Valenciana.

<sup>115</sup> Resolución de 7 de abril de 2016, de la secretaria general Técnica, por la que se publica el Convenio de Colaboración con la Comunidad de Madrid por el que se adscribe una Unidad de Cooperación del CNP. a la Comunidad de Madrid. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4024](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-4024).

<sup>116</sup> Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de Colaboración con la CCAA del Principado de Asturias por el que se



de los edificios de la Administración de Justicia<sup>117</sup>. Existen otras CCAA que han regulado decididamente en los últimos años el desarrollo de un cuerpo autonómico, pero todavía no lo ha ejecutado<sup>118</sup>.

Dada la diversidad de modelos que se pueden adoptar y la cantidad de autonomías existentes, en el siguiente punto se va a desarrollar únicamente las autonomías que cuentan con sus cuerpos policiales propio, País vasco, Cataluña, Navarra, además de Canarias y especial mención a Galicia, no profundizando con el resto de CCAA.

En las disposiciones finales, primera, segunda y tercera LOFFCCS hace referencia al país Vasco, Cataluña y Navarra respectivamente, estableciendo que los cuerpos policiales de estas autonomías se regirán por lo establecido en su normativa autonómica específica de desarrollo y sus respectivos EA<sup>119</sup>, teniendo con carácter supletorio, lo establecido en la LOFFCCS, excepto en cuanto a principios básicos de actuación, y disposiciones estatutarias comunes que por su carácter general se aplica a todos los cuerpo policiales del Estado Español, con independencia de su dependencia y territorio de actuación.

Por tanto, los cuerpos policiales del País Vasco, Cataluña y Navarra, tienen la consideración de policías integrales y están reconocidas en la LOFFCCS. Como veremos por su reciente creación Canarias también cuenta con su propio cuerpo policial, pero ha sido aprobado posteriormente a la aprobación de la LO del 86. Las dos primeras autonomías, tienen transferida plenamente la

---

adscribe un grupo de inspección de juego del Cuerpo Nacional de Policía, (fecha de consulta el 20/04/2022).

<sup>117</sup> Resolución de 8 de enero de 2018, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Adenda al Convenio de colaboración y coordinación con la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de seguridad de edificios de la Administración de Justicia en Cantabria, correspondiente a 2017, (fecha de consulta el 20/04/2022).

<sup>118</sup> Como es el caso de la CV. En el art. 55 de su EEAA, aprobado por LO 1/2006, de 10 de abril, ha dejado de contemplar la posibilidad de crear un cuerpo de PA, para mostrar la vocación y obligación de crearlo, "la Generalitat, mediante una Ley de Les Corts creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el art. 149.1. 29ª, de la Constitución Española". Otras como Galicia e islas Baleares han hecho lo mismo.

<sup>119</sup> En el caso de Navarra, la LOFFCS, hace referencia a LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que es lo que equivale a un EA.

asunción de competencia policiales en sus respectivos territorios<sup>120</sup>. En el caso de Navarra, las competencias de tráfico las tiene actualmente compartidas con la GC, pero como veremos, se ha avanzado en los últimos años para tratar de asumir esta competencia por el cuerpo autonómico. En el caso del país vasco, Cataluña y Navarra, les corresponde asumir de forma prioritaria las funciones policiales en su comunidad, considerándose como los cuerpos policiales prioritarios en el territorio de las respectivas comunidades autónomas, sin perjuicio de la intervención de las FCCSSE cuando sean requeridas, con la excepción de la policía Foral de Navarra en materia de tráfico<sup>121</sup>. Antes de la aprobación de la LOFFCCS en el año 86, País Vasco Cataluña y Navarra, contaban con su propia legislación en materia de policía y crearon sus propios cuerpos policiales, organizándose según de lo dispuesto en sus respectivos estatutos de autonomía. En el caso de Navarra, a pesar de contar con legislación propia, creó su propio cuerpo autonómico tras la entrada en vigor LOFFCCS.

### 2.3.1 País Vasco

Por lo que respecta a la CCAA del País Vasco, su diputación redactó el 26 de abril de 1825, su propio reglamento de policía en donde creó la figura de los Miñones de Álava y los Miqueletes de Vizcaya, disolviéndose en 1937 durante la etapa Franquista. El 7 de octubre de 1936, se constituyó oficialmente el primer gobierno autónomo del País Vasco<sup>122</sup>. En la etapa constitucional, al reconocerse los derechos históricos de los territorios forales, el Gobierno Vasco incluyó en su nuevo Estatuto la previsión de asunción de competencias en materia de seguridad pública<sup>123</sup>. Por ello, se procedió al restablecimiento de las

---

<sup>120</sup> A excepción de las competencias específicas de la GC y CNP que establece el art. 11 LOGFFCS como son, entre otras; la expedición del documento nacional de identidad y pasaporte en el caso de CNP y armas y explosivos en el caso de la GC.

<sup>121</sup> Desde la entrada del Gobierno socialista en 2019, y como consecuencia del apoyo por parte del gobierno vasco al Estado, se está trabajando con más intensidad para que la policía foral de Navarra asuma en exclusiva las competencias de tráfico.

<sup>122</sup> CASTELLS ARTECHE, J.M., "La aplicación del estatuto de octubre de 1936: La acción institucionalizadora del gobierno vasco", *Revista Iura Vasconiae*, 2013.

<sup>123</sup> Véase los arts. 17, 36 y DT 4ª de la LO 3/1979, de 18 de diciembre.

policías Forales mediante la aprobación del RD 2903/1980, de 22 de diciembre, por el cual se restableció los cuerpos históricos de los Miñones y Miqueletes de las diputaciones forales de Vizcaya y Guipúzcoa constituyendo inicialmente la policía de la CCAA del País Vasco<sup>124</sup>, en virtud de lo que establecía el art. 17.5 del EA Vasco, aprobado por LO 3/79 de 18 de diciembre, el cual decía que componían las policías Autónomas del País Vasco, los Miñones y Miqueletes dependientes de las diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa. En 1982, se aprobó el Reglamento de Policía de la CC AA del País Vasco. Años más tarde, se aprobó la Ley 4/1992 de 17 de julio, por la cual se reorganizaron los cuerpos policiales existente en este territorio, integrando los Cuerpos de los Miñones, Forales y Mikeletes en un único cuerpo con la actual denominación de “Ertzaintza”, de conformidad con los establecido en el art. 17.5 EA país vasco<sup>125</sup>. Actualmente esta Ley del 92, se encuentra derogada por el RDL 1/2020 de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco, la cual sigue en vigor.

Hoy en día, las policías de la CCAA del país vasco la componen el Cuerpo de Policía de la CCAA de Euskadi o Ertzaintza, que dependen de la administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y los Cuerpos de PL dependientes de las entidades locales del País Vasco o Udaltzaingoa.

El gobierno vasco, aprobó la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, para regular la participación de las diferentes administraciones públicas con competencia en seguridad pública dentro del territorio vasco, y armonizar la cooperación, coordinación, colaboración de todos. Según esta Ley y el art. 17 EA, el país vasco asume competencias de un modo integral en materia de orden y seguridad públicas en Euskadi<sup>126</sup>, así se puede ver en el art. 50 del DL 1/20, de 22 de julio, que le confiere a este cuerpo competencia integra en PJ.

---

<sup>124</sup> Recogido en el preámbulo del RD 2903/1980.

<sup>125</sup> Art. 24 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. No obstante, en cada territorio histórico existirá un servicio de la Ertzaintza con la denominación de; Miñones de la Diputación Foral de Álava, forales de la Diputación Foral de Bizkaia, miqueletes de la Diputación Foral de Gipúzkoa.

<sup>126</sup> Ver párrafo 6 de la exposición de motivos I, de la Ley 15/2012, de 28 de junio.

La DF 1ª de la LOFFCCS, establece que dicha LO, no se aplica a esta policía autonómica, excepto a lo que se refiere a Principios Básicos de Actuación, disposiciones estatutarias comunes y coordinación con las FCCSSE.

En el art.17.1 del EA del País Vasco, se establecen sus funciones: protección de personas ,bienes y mantenimiento del orden público, reservando a las FCSE los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario - vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado-. La Policía Autónoma Vasca tiene todas las competencias en materia de orden público, seguridad ciudadana, tráfico, juego y espectáculos, lucha antiterrorista, investigación y PJ.

### **2.3.2 Cataluña**

Por su parte, la Policía Catalana o Policía Autonómica de la Generalidad, inició su andadura tal cual la conocemos hoy en día por Ley 19/1983, de 14 de julio, con la refundación del histórico cuerpo de los “Mossos d'Esquadra”<sup>127</sup>, adoptando el nombre de uno de los primeros cuerpos de Europa con funciones policiales. Se inicio así la construcción de un modelo constitucional propio de seguridad en el territorio de la CCAA<sup>128</sup>. Esta Ley se aprobó dando cumplimiento a los establecido en el art. 13 del EA de Cataluña, aprobado por LO 4/79, de 18 diciembre, por el cual recuperó la capacidad de autogobierno y

---

<sup>127</sup> Ley 19/1983, de 14 de Julio, por la que se crea la PA de Cataluña. DOGC N° 347, de 22 de julio de 1983. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/DOGC-f-1983-90046-consolidado.pdf> y ver exposición de motivo, [https://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ca-110-1994.html](https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-1994.html).

<sup>128</sup> Ver más en la pág. oficial de los Mossos de Escuadra, enlace: [https://mossos.gencat.cat/es/els\\_mossos\\_desquadra/historia\\_de\\_la\\_pg-me/#:~:text=1994.,-Inicio%20del%20despliegue&text=El%2017%20de%20octubre%20de,Nacional%20y%20la%20Guardia%20Civil,\(fecha%20de%20consulta%20el%2027/03/2022\).](https://mossos.gencat.cat/es/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/#:~:text=1994.,-Inicio%20del%20despliegue&text=El%2017%20de%20octubre%20de,Nacional%20y%20la%20Guardia%20Civil,(fecha%20de%20consulta%20el%2027/03/2022).)

la potestad de crear una policía propia<sup>129</sup>. Finalmente, el RD 2579/1980 de 24 de octubre, transfirió a la Generalitat de Cataluña las funciones de reglamentación, organización, administración e inspección de la Sección de los Mossos d'Esquadra de la Diputación de Barcelona, hasta ahora asumidas por el MI.

El 11 de julio de 1994, se aprobó la LO 10/94 de Policía de la Generalitat de Cataluña "Mossos d'esquadra". En su art.12 se le asignaron las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye a las FFCCS, como policía ordinaria e integral. Consecuencia de ello, el 17 de octubre de 1994, la Junta de Seguridad de Cataluña, formalizó el modelo por el que se sustituyó a las FFCCSE en Cataluña y se acordó el primer despliegue de los Mossos de Escuadra, que reemplazara la CNP y a la GC. El 29 de enero de 1997, la Generalitat recibió la transferencia de las competencias en materia de tráfico. En 2008, se alcanzó la capacidad operativa de los Mossos de actuar en todo el territorio de la CCAA con su despliegue en las Tierras del Ebro y el Campo de Tarragona en materia de seguridad ciudadana, haciéndose efectivo el carácter de la policía integral en toda Cataluña. En este sentido, MANUEL BALLBE lo manifestó diciendo que, "el pleno desarrollo autonómico hace imprescindible una policía autonómica con plenas funciones y con capacidad de presencia y actuación en todos los puntos del territorio catalán"<sup>130</sup>.

En esta CCAA, también se tuvo que legislar para armonizar y ordenar el sistema de seguridad pública de los cuerpos policiales que actúan dentro del territorio catalán, es por ello por lo que se aprobó la Ley 4/2003, de 7 abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña. Como consecuencia de ello, la Policía de la Generalidad se coordina e interrelaciona con las FFCCSE, a través de la Junta de Seguridad de Cataluña, y con las Policías Locales mediante las juntas locales de seguridad. Esto intenta perfeccionar la creación y desarrollo institucional y funcional de la Policía de la Generalidad, integrando de todos los servicios en un sistema de seguridad pública para Cataluña.

---

<sup>129</sup> La LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha sido derogada por la LO 6/2006, de 19 de Julio, que reforma el Estatuto de Autonomía de Cataluña, (fecha de consulta el 02/04/2022).

<sup>130</sup> BALLBÉ, M., "Diez años de seguridad y policía autonómicas", *Revista Catalana de derecho público*, Nº 12, Barcelona, 1990, pág.120.

Este cuerpo policial tiene encomendada las siguientes funciones: seguridad ciudadana y OP, policía administrativa, PJ, investigación criminal, incluidos el crimen organizado y el terrorismo, resolución amistosa de conflictos privados, cooperación y colaboración con las entidades locales, policía en seguridad vial y tráfico en las vías interurbanas y urbanas, y policía en materia de emergencias y protección civil.

### **2.3.3 Navarra**

Navarra es otra de las CCAA que cuenta con su propio cuerpo de policía. Este es más moderno que los anteriores, ya que, esta CCAA lo aprobó posterior a la aprobación de la LOFFCCS. El 30 de octubre de 1928, la diputación foral de Navarra creó el cuerpo de Policía de Carreteras<sup>131</sup> con el objetivo de vigilar y controlar el tráfico y la circulación en caminos y carreteras e inspeccionar y recaudar los impuestos provinciales. En 1935, el Cuerpo de carreteras se unió al de recaudadores de árbitros. Ambos cuerpos tenían funciones diferentes. Por ello, la diputación foral de Navarra aprobó el 24 de enero de 1941 el reglamento del "Cuerpo de Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios". A pesar de la regulación de ambos cuerpos en un mismo reglamento, estos contaban con funciones claramente diferenciadas funcionando de forma autónoma. No fue hasta el 11 de diciembre de 1951, donde la diputación de Navarra tomó la decisión de separar ambos cuerpos por considerarlos independientes. En 1954 y debido a las exigencias por edad de algunos de sus miembros, se creó en el cuerpo de carreteras dos subgrupos: el propio de la Policía de Carreteras y otro denominado "Cuerpo Auxiliar", el cual se encargaría de vigilar la estación de autobuses de Pamplona y tramitar denuncias. En 1958 y debido al aumento de tráfico en las carreteras navarras, se aumentaron los medios y los efectivos de este cuerpo policial.

Fue en 1960 donde se produjo un cambio sustancial de competencias en este cuerpo. Las cortes españolas, aprobaron el proyecto regulador de las competencias en materia de tráfico<sup>132</sup>, destinando en este territorio, a miembros de la Agrupación de Tráfico de la GC. Con esta modificación legislativa, el

---

<sup>131</sup> Ver más en el Acuerdo de 30 de octubre de 1928, de la Diputación Foral de Navarra, por la que se crea el Cuerpo de Policías de Carreteras, dependiente de la Dirección de Caminos.

<sup>132</sup> Ver Orden de 16 de abril de 1980, por la que regulan las relaciones de la Dirección General de Tráfico con la Agrupación de Tráfico de la GC.

Cuerpo de Policía de Carreteras solo estaba autorizado a intervenir en materia de transportes, estando subordinado en el resto de las actuaciones en esta materia a la agrupación de tráfico a la GC.

El 4 de diciembre de 1964, la Diputación Foral reorganizó el Cuerpo existente pasándose a denominar como “Policía Foral Navarra”, asumiendo nuevas funciones, como la vigilancia de edificios e instalaciones y protección de autoridades y otras de cooperación con las FCCSSE, como la ordenación, control y vigilancia del tráfico<sup>133</sup>.

Ya en democracia, con la entrada en vigor de la CE donde reconoce los derechos históricos de Navarra en su DA 1ª, se aprobó el 10 de agosto de 1982, se aprobó la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (en Navarra es lo equivalente a un EA), donde se regularían las competencias forales en materia de policía e iniciando un proceso que reorganizaría internamente este cuerpo autonómico. Esta Comunidad es una entidad política con personalidad propia, dotada de un sistema de autogobierno recogido hoy en la citada Ley, que representa la continuidad histórica con su pasado<sup>134</sup>

Con la aprobación de la LOFFCSE en el 86 se estableció en su DF 3ª, que dicho Cuerpo policial se regirá por lo establecido en su EA (en este caso la Ley de amejoramiento), y en sus normas de desarrollo. Por ello se aprobó la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, donde se regularían las funciones, organización y estatuto de los miembros de esta Policía. Esta Ley fue derogada por la Ley Foral 8/2007 de 23 de marzo de Policía Navarra, y esta última por la actual Ley Foral de 23/2018 de 19 de noviembre, Con esta Ley se ha pretendido actualizar el modelo integral de funciones de este cuerpo policial que con el paso de los años se ha ido quedando obsoleto por la evolución del escenario político y social.

En 2006, se aprobó la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra. El objetivo fue la regulación de competencias policiales de los diferentes cuerpos policiales existentes en el territorio de la comunidad,

---

<sup>134</sup> ALLI ARANBUREN, J, C., “Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos”, *Tesis*, Navarra, 1998.

para el establecimiento de un sistema eficaz y coordinado entre las diferentes administraciones, según establece su artículo 1.

En 2009, se completó su expansión por su territorio con la apertura de las Comisarías de Alsasua, Elizondo, Estella, Sangüesa y Tafalla, sumándose a las ya existentes en Tudela y Pamplona<sup>135</sup>.

La organización y estructura actual de la Policía Foral de Navarra, viene establecido por el Decreto Foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra<sup>136</sup>. Las competencias de esta policía vienen establecidas en el artículo 16 de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

En 2019, la Dirección General de Interior, junto con el equipo de estrategia e innovación de Policía Foral, inician la elaboración de un nuevo Plan Estratégico para el periodo 2020-2023. El Gobierno de Navarra se adhirió a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada por Naciones Unidas con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente<sup>137</sup>.

La Policía Foral, tal como establece el artículo 15 de la Ley Foral de Policías de Navarra es un servicio de seguridad de carácter civil dependiente de la Administración de la Comunidad Foral, con estructura y organización jerarquizada.

Hoy día, la policía Foral de Navarra, a pesar de considerarse como uno de los tres cuerpos de policía integral<sup>138</sup>, a diferencia de los Mozos de Escuadra y la Ertzaintza es que no tiene asumida en exclusiva las competencias de tráfico. Tras la entrada del Partido Socialista Obrero Español en el gobierno, con

---

<sup>135</sup> Ver art. del periódico el País de 28 de marzo de 2002, Pamplona, enlace, [https://elpais.com/diario/2002/03/28/paisvasco/1017348008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/03/28/paisvasco/1017348008_850215.html).

<sup>136</sup> Decreto foral 72/2016, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la policía foral de navarra.

<sup>137</sup> Extraído de la pág. Del gobierno abierto de Navarra, enlace, <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion/procesos/plan-estrategico-policia-foral-2020-2023>, (fecha de consulta 01/04/2022).

<sup>138</sup> Así se establece en el art 15.2 de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, “la Policía Foral de Navarra es una Policía integral y de referencia que ejerce sus funciones en todo el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las Policías Locales y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.



motivo de las últimas elecciones, celebradas el 10 de noviembre de 2019, el ejecutivo adoptó el firme compromiso con el gobierno de Navarra para transferir la competencia del Tráfico y Seguridad vial, a la Comunidad Foral de Navarra. Por ello actualmente se está trabajado con más intensidad por ambos gobiernos (autonómico y central), para hacer esta transferencia efectiva<sup>139</sup>, llegándose al acuerdo de que la policía Foral asumirá la competencia de tráfico y seguridad vial vigilará en exclusiva a lo largo de 2025, de forma progresiva, perdiendo la GC competencia de tráfico en este territorio<sup>140</sup>. Navarra será la tercera CCAA a la que se transfieran en exclusiva los servicios y funciones de la Administración del Estado en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor<sup>141</sup>, sumándose a Eskadi que fue la primera el 15 de octubre de 1982, y Cataluña el 13 de marzo de 1998. Aquellos miembros de la GC que hasta ahora hayan realizado funciones de tráfico en la comunidad foral y quieran continuar operando en este territorio, podrán solicitar la adscripción al cuerpo de la policía Foral, perdiendo su condición de GC, así se establece en la DA 9ª de la Ley de Policía Foral de 2018<sup>142</sup>. Esto está siendo uno de los escollos con los que se está encontrando el gobierno vasco para transferir la competencia ya que hay funcionarios con un fuerte arraigo en esta comunidad y que no

---

<sup>139</sup> Se ha redactado el plan estratégico de la policía foral para el periodo 2020-2023.

<sup>140</sup> Art. publicado en el diario de Navarra el 25/11/2021 por Beatriz Arnedo, enlace, <https://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/2021/11/25/policia-foral-vigilara-exclusiva-carreteras-2025-508682-300.html>, (fecha de consulta el 05/04/2022).

<sup>141</sup> Art. publicado en el periódico el "independiente" el 26/02/2021 por Mikel Segovia, enlace: en, <https://www.elindependiente.com/espana/2021/02/26/la-policia-navarra-y-la-guardia-civil-compartiran-trafico-al-menos-hasta-2024/>, (fecha de consulta el 05/04/2022).

<sup>142</sup> Extracto de la DA 9ª, "Integración de funcionarios del Estado en la Policía Foral." En caso de que se ejecute lo establecido en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, relativo a la asunción de nuevas competencias en materia policial por parte de la Comunidad Foral de Navarra, se podrán habilitar, dentro del marco del órgano bilateral competente y en los términos que disponga la administración competente, los mecanismos necesarios para permitir la integración de funcionarios del Estado que presten ese servicio en la actualidad.

quieren abandonarla<sup>143</sup>, por ello, la pérdida de la titularidad de Tráfico por parte del Estado no supondrá una salida de la Guardia Civil de Navarra<sup>144</sup>.

Este debate ha estado durante muchos años envuelto de polémica política<sup>145</sup>, por los constantes desencuentros políticos entre gobierno central y autonómico. El gobierno central no ha permitido transferir en todos estos años las competencias de tráfico al gobierno autonómico de Navarra por considerar a la GC como una herramienta útil en el control de fronteras y la lucha contra el terrorismo. Parece ser que con el alto el fuego de la banda terrorista ETA, se han relajado las posturas y se han iniciado las negociaciones de unas de las reivindicaciones más esperadas por el gobierno navarro en asumir en exclusividad la competencia de tráfico. Las discordancias son menores, pero actualmente, con la decisión tomadas por ambos gobiernos, son varias las voces que no quieren integrada a los GC en la plantilla de la Policía Foral de Navarra, entre ellas nos encontramos con el sindicato nacionalista ELA<sup>146</sup>. Lo cierto es que parece que no hay vuelta atrás, ya que el ejecutivo Foral ha previsto en sus presupuestos de 2022 integrar al "personal funcionario y/o laboral que determine la Junta de Transferencias por acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor prevista".

#### **2.3.4 Canarias**

El caso de la Policía Canaria es singular ya que carece de antecedentes históricos previos a su existencia, diferenciándolo de las demás. Este cuerpo

---

<sup>143</sup> Art. del periódico "el independiente", publicado el 12-09-21 por Antonio Salvador, enlace, <https://www.elindependiente.com/espana/2021/09/12/incertidumbre-y-malestar-entre-los-guardias-civiles-de-trafico-en-navarra-se-sienten-moneda-de-cambio/>, (fecha de consulta el 05/04/2022).

<sup>144</sup> Art. del periódico "eldiario.es", publicado el 09-09-21 por Rodrigo Saiz, enlace: [https://www.eldiario.es/navarra/navarra-inicia-trabajos-149-guardias-civiles-trafico-integren-policia-foral-transferencia\\_1\\_8284348.html](https://www.eldiario.es/navarra/navarra-inicia-trabajos-149-guardias-civiles-trafico-integren-policia-foral-transferencia_1_8284348.html), (fecha de consulta el 05/04/2022).

<sup>145</sup> Art. Publicado en "El Debate", el 13/01/2021 por Pablo Ojer, enlace, <https://www.eldebate.com/espana/20220103/pasarela-policias-mantiene-vilo-traspaso-competencias-trafico-navarra.html>, (fecha de consulta el 06/04/2022).

<sup>146</sup> Art. publicado en el periódico "Navarra.com" el 16-11-2021 por Miguel Osés, enlace: <https://navarra.elespanol.com/articulo/sociedad/ela-rechaza-que-agentes-guardia-civil-integren-policia-foral-asuncion-competencia-trafico/20211116132315384795.html>, (fecha de consulta el 06/04/2022).

policial, ha sido creado recientemente, sido por el momento, el único cuerpo autonómico en crearse tras la aprobación de la LO 2/86 FFCCS.

La elaboración de este cuerpo se ha ido configurando de manera progresiva. En 1997 el gobierno canario, inició su participación en el mantenimiento de la seguridad pública, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 30.2 de su primer EA aprobado por LO 10/1982, de 10 de agosto, donde se estableció que “el Gobierno de Canarias podrá crear una policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintinueve, de la Constitución”<sup>147</sup>.

Los años fueron pasando y se fueron implantando diferentes cuerpos policiales dependientes en las entidades locales del archipiélago. Por ello, se consideró conveniente aprobar normativa para homogeneizar los mismos para el establecimiento de criterios uniformes con el fin de establecer mecanismos generales para la protección de los derechos y libertades públicas y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por ello se aprobó la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, con el fin de coordinar a los diferentes Cuerpos de PL dentro del ámbito territorial canario. Un año más tarde, se aprobó un Sistema de Seguridad Pública integral, adecuándolo a las necesidades reales de los ciudadanos del archipiélago, mediante la elaboración del Plan de Seguridad Canario<sup>148</sup>.

Pero fue en 2007, cuando se iniciaron los trabajos hacia una autonomía policial dentro de la comunidad. En primer lugar, se aprobó la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias. Esta modificaría también la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, y que actualizaría los mecanismos de

---

<sup>147</sup> Esta LO actualmente se encuentra derogada por el vigente EA aprobado por LO 1/2018, de 5 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. En su art.148.2 se establece que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Canaria que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1. 29.ª de la Constitución, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia del Gobierno de Canarias”.

<sup>148</sup> Se puede ver todo el plan de seguridad en el siguiente enlace, [https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjw4uPS6pD3AhXwx4UKHZ3ZDYUQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.isturitz.com%2Fapp%2Fdownload%2F3569714%2FPLAN%2BDE%2BSEGURIDAD%2BCANARIO.pdf&usg=AOvVaw1rh3Y0Y5Wr8N\\_DAEbX75f](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjw4uPS6pD3AhXwx4UKHZ3ZDYUQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.isturitz.com%2Fapp%2Fdownload%2F3569714%2FPLAN%2BDE%2BSEGURIDAD%2BCANARIO.pdf&usg=AOvVaw1rh3Y0Y5Wr8N_DAEbX75f). Una de las peculiaridades de este plan fue la creación de un teléfono único de emergencias, el 112, (fecha de consulta el 07/04/2022).

coordinación de las policías locales de Canarias. Esta Ley pretendió contribuir a la articulación de un Sistema propio de Seguridad y Emergencias, dentro del territorio canario, que proporcionase mayores garantías en materia de seguridad ciudadana y protección civil, bajo los principios de eficiencia y coordinación de las distintas administraciones y servicios policiales locales implicados en la garantía de la seguridad ciudadana<sup>149</sup>.

Con la estructura legislativa preparada, en 2008 se aprobó la Ley 2/2008, de 28 de mayo, por el cual se creó el cuerpo autonómico de esta CCAA con la denominación de “Cuerpo General de la Policía Canaria” (esta fue modificada por la Ley 9/2009, de 16 de julio, cambiando algunos preceptos de su articulado). Esta nueva normativa se consideró fundaméntela para el establecimiento de un instrumento de coordinación entre todas las fuerzas de seguridad implantadas en el territorio autonómico, como así se desprende de su exposición de motivos “no se trata, por tanto, de sustituir o reemplazar los medios humanos y materiales que actualmente están al servicio de la seguridad en Canarias, sino de complementarlos y potenciarlos inyectando recursos adicionales en el sistema y procurando el ejercicio efectivo de competencias que corresponden al Gobierno de Canarias”. En esta nueva etapa, el Cuerpo General de la Policía Canaria junto con los cuerpos policiales dependientes de las administraciones locales, engloba el sistema de seguridad pública dentro de este territorio, con la denominación de “Policía Canaria”.

Como hemos mencionado al principio del epígrafe, este cuerpo policial no goza plenamente de la asunción de competencias y por lo tanto no se puede considerar como una policía integral. Consecuencia de ello, viene reflejado en el artículo 19 de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, en donde se diferencian las funciones que compete a este cuerpo autonómico distinguiendo en propias, en colaboración con FFCCSE y de prestación simultánea e indiferenciada con las FFCCSE tal cual establece también el art. 38 LOFFCCS. A raíz de esta Ley, se aprobó el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación entre la administración general y la comunidad autónoma de canarias, donde se establecieron la forma de cooperación y coordinación policial entre ambas

---

<sup>149</sup> Ley 09/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencia y de modificación de la Ley 671997, de 4 de julio, de coordinación de las Policías Locales de Canarias, (fecha de consulta el 07/04/2022).

administraciones<sup>150</sup>.

El cuerpo General de Policía Canaria inició su andadura en el año 2010. Tras la aprobación de diferente normativa que regulaba el carácter interno de este cuerpo, como la imagen corporativa, el uso de sus vehículos<sup>151</sup> y la aprobación del Decreto 77/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Cuerpo General de la Policía Canaria. Se trata de un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, el cual se constituye orgánicamente en un cuerpo único, en el marco de la LOFFCCS, en el de su propia Ley, en la Ley del Sistema Canario de Seguridad y en la Ley de la Función Pública Canaria (artículo 11.1 de la Ley 2/2008). Sus competencias y funciones son las establecidas en el art. 38 LOFCS, art.19 de ley 2/2008, de 28 de mayo y la Ley 9/2007, de 13 de abril, diferenciándose las de carácter propio, en colaboración con las FFCCSE y de prestación simultánea e indiferenciada con las FFCCSE. Sus funciones se llevan a cabo en colaboración con las policías locales del archipiélago, según lo establecido en Ley 2/2008, de 28 de mayo, y la Ley 9/2007, de 13 de abril. Debido al poco desarrollo de este cuerpo policial, al no poder abarcar todas las funciones que se le encomienda como policía autonómica, el CNP colabora cuando es necesario.

### **2.3.5 Galicia**

Me gustaría mencionar la CCAA de Galicia. Esta CCAA, aunque todavía no cuenta con su cuerpo autonómico propio, últimamente están intentando asumir las competencias de tráfico en su territorio, lo que se considera un primer paso para el intento de construir su propia policía autonómica, pero creo que de momento esto será un proyecto muy a largo plazo, como ha pasado con el resto de las comunidades, ya que los diferentes partidos políticos que integran

---

<sup>150</sup> Ver más en la pág. oficial del gobierno de Canarias, enlace: <https://www.gobiernodecanarias.org/seguridad/cgpoliciacanaria/informacion/Normativa/normativa.html>, (fecha de consulta el 08/04/2022).

<sup>151</sup> Orden de 17 de mayo de 2010, por la que se establecen las normas y condiciones de uso de los vehículos del Cuerpo General de la Policía Canaria.

el gobierno no se ponen de acuerdo<sup>152</sup>.

En la actualidad esta comunidad autónoma sigue adscrita al CNP por el acuerdo firmado el 19 junio de 1991, contando en la actualidad con unos 373 efectivos, considerados insuficientes por parte de algunos miembros del gobierno<sup>153</sup>.

En su EA aprobado por LO 1/81 de 6 de abril, hay previsión en su art. 27.25, la posibilidad de creación de una policía autónoma de Policía de Galicia. Es por ello por lo que su gobierno autonómico aprobó la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia, en donde se desarrolló la creación de la policía autonómica de Galicia, que según se desprende de su preámbulo “la presente ley plasma la intención del Gobierno de Galicia de dotar a la Comunidad Autónoma de un cuerpo policial eficaz que mantenga las oportunas relaciones de coordinación con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado”. Además, en la DT1ª, se establece la posibilidad de integración de los miembros de CNP adscritas hasta ahora en la CCAA de Galicia, al cuerpo autonómico gallego<sup>154</sup>.

Por lo tanto, y visto el modelo policial autonómico, la delegación estatal a favor de las autonomías por cuanto les faculta para crear sus cuerpos autonómicos y regular a los cuerpos locales de forma independiente, provoca que contemos con un sistema policial autonómico muy dispar. Por ello, considero necesario contar con una legislación estatal que homogenice el modelo policial dentro de las autonomías. Contamos con CCAA donde el ejercicio de las funciones policiales es llevadas a cabo por diferentes cuerpo, como es el caso de Canarias, donde intervienen los dos cuerpos estatales, su propio cuerpo autonómico y las PL. Resulta llamativo ver como en un mismo

---

<sup>152</sup> Extraído del diario “La vos de Galicia”, publicado el 28-04-2021 por Santiago Sanpedro, enlace en :<https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2021/04/27/pp-facilita-abstencion-galicia-vuelva-reclamar-traspaso-competencias-trafico/00031619517050813756376.htm>, fecha de consulta el 08/04/2022).

<sup>153</sup> Publicado en el diario “El correo gallego”, el día 03-02-2022, enlace: <https://www.elcorreogallego.es/galicia/galicia-pide-mas-medios-para-la-policia-autonomica-NC10305228>, fecha de consulta el 08/04/2022).

<sup>154</sup> Art. publicado en el diario “La voz de Galicia” el día 10-02-2022 por Eduardo Pérez, sobre la Polémica en el sistema de acceso, enlace, <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/galicia/2022/02/10/sindicato-jupolcalifica-arbitrario-actual-sistema-acceso-policia-autonomica-galicia-reclama-modificacionurgente/00031644503006739877847.htm>, (fecha de consulta el 08/04/2022).

Estado, en función del territorio exista una realidad policial autonómica muy diferente. Esto provoca un déficit en la coordinación policial, y como veremos en el apartado 2.5, a pesar de contar con mecanismos de coordinación y cooperación, esto no resulta nada fácil. Sobre esta falta de homogeneidad policial, se pronunció BARCELONA LLOP diciendo que “la tardanza en aprobar la Ley Orgánica prevista en el artículo 104.2 CE —que ha acabado siendo también la del artículo 149.1.29ª aunque podría no haberlo sido— ha generado una peculiar situación en la que han acabado existiendo previsiones estatutarias de muy diverso signo con la más absoluta ausencia de una normativa estatal que clarificara el estado de la cuestión, de modo tal que, cuando la LOFCS se promulga, existen ya una serie de previsiones u realidades que no resulta fácil desconocer. Ni política ni jurídicamente. Pero, sobre todo, previsiones distintas, soluciones diferenciadas que, de algún modo, el legislador orgánico debía tener en cuenta. Desde aquí se comprende perfectamente el esfuerzo de la LOFFCCS no solo por distinguir, sino también por ofrecer variedad de cauces sin cerrar la vía dispositiva común a nuestro modelo autonómico”<sup>155</sup>.

Otro aspecto que resulta contradictorio es la asignación de funciones policiales en diferentes cuerpos. Por ejemplo, la LOFFCCSS, en su art. 29.1 hace una reserva exclusiva en materia de PJ a favor de los cuerpos estatales, considerando el art. 29.2 como colaboradores en esta materia a las policías de las CCAA y entidades locales. Pero como vemos en la normativa autonómica, el País Vasco, Cataluña y Navarra, contemplan la posibilidad de creación de unidades orgánicas de PJ dentro de estos cuerpos autonómicos. Esta posibilidad que se dio por buena en el año 2002 con la actualización del RD 769/1987 de 19 de junio, regulador de la PJ<sup>156</sup>, pero sería mejor contar con una

---

<sup>155</sup> BARCELONA LLOP, J., “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 1991, pág. 33.

<sup>156</sup> El RD 769/1987, de 19 de junio, regulador de la PJ, es modificado por el RD 54/2002, de 18 de enero, en su arts. 32 y 34) con el objetivo de introducir en las Comisiones Nacional y Provinciales de Coordinación de la PJ, a representantes de las CCAA. Según establece su preámbulo: “con posterioridad, las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, han creado Unidades de policía judicial en sus propias fuerzas policiales, cuya participación en las investigaciones judiciales se ha ido generalizando. Por ello, se considera necesario proceder a la integración en los citados órganos de coordinación, de representantes de estas

normativa estatal que lo contemple y que establezca la posibilidad de asumir funciones de PJ a las CCAA y PL y no seguir considerándolos como meros colaboradores de los cuerpos estatales.

Mi planteamiento sería, establecer una única unidad policial en el ámbito comunitario que uniese a los miembros de las PL y a las PA. La PL no dejarían de existir pues continuarían operando dentro del municipio, pero bajo la dependencia autonómica y no del municipio, haciendo un reparto de efectivos en función del territorio. La PA coordinaría a sus miembros policiales junto a los de los municipios. Ambos cuerpos contarían con unos medios en común y existiría un sistema de interconexión única. Esta configuración, mejoraría la coordinación y eficacia policial, disminuiría el gasto y todos sus miembros contarían con los mismos medios. Además, si se establece un mando único autonómico esto conllevaría a que todos los miembros policiales tengan el mismo salario y no estén sometidos a las decisiones políticas de los municipios que tanto lastra la actividad policial de los agentes municipales. Con este planteamiento todos los cuerpos autonómicos de España contarían con una misma legislación, provocando que el sistema policial autonómico sea más homogéneo.

El proceso de selección de los miembros en cada autonomía sería similar al establecido para los cuerpos estatales. La CCAA ofertaría las plazas y se haría una única oposición. La asignación de plazas se haría en función de la puntuación obtenida. Esto conllevaría a una optimización de los recursos públicos, reduciendo el gasto que generan las oposiciones y, además, creo que se mejoraría la transparencia en los procesos selectivos ya que al no depender del ente municipal, estaría todo mejor fiscalizado<sup>157</sup>.

---

Comunidades Autónomas, pues sólo así podrá realizarse una tarea completa de coordinación y unificación entre todas las unidades que ejercen funciones de policía judicial”.

<sup>157</sup> Este tipo de prácticas es muy común en la administración local y pocas veces son denunciadas por falta de pruebas, aunque es evidente lo que sucede en las oposiciones. Yo como opositor lo he vivido en primera persona durante los 5 años que he estado opositando para Agente de PL en los diferentes municipios de la CV. Como ejemplo, ver la publicación de “El diario”, publicado el día 13/04/2022 por Lucas Marco en el enlace: [https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/cuestionadas-oposiciones-policia-local-alicante-unicas-pesquisas-afectan-denunciante-tongo\\_1\\_8912968.html](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/cuestionadas-oposiciones-policia-local-alicante-unicas-pesquisas-afectan-denunciante-tongo_1_8912968.html), (fecha de consulta el 20/04/2020). Y también en la publicación de el diario “el mundo”, publicado el 28-03-2022, por Noa de la Torre, en el enlace: <https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2022/03/28/6241977de4d4d8ec068b45a5.html>, (fecha de consulta el 20/04/2022).



Por lo tanto, contaríamos con dos niveles policiales, por un lado, los cuerpos Estatales (con la posibilidad de fusionarse en un único cuerpo policial) y por otro un cuerpo policial autonómico/local con la fusión de las policías locales y autonómicas. Se continuaría delegando las competencias policiales en los territorios autonómicos, pero con unas bases en común para todas

## **2.4 Los cuerpos policiales de las entidades locales**

El tercer peldaño dentro de la organización policial, son las policías de los municipios o entidades locales. Constitucionalmente se reconoce la autonomía municipal, al establecer en su art.140 que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales (...)”, además, el art. 25.2 LBRL recoge que, “el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en temas de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias; Protección de personas en vías urbanas, protección del tráfico en vías urbanas y Protección civil, prevención y extinción de incendios.

Como vemos, en la etapa constitucional el municipio es considerado como una administración más para colaborar en el mantenimiento y la participación de la seguridad pública de las personas<sup>158</sup>. Es por ello por lo que, en la LOFFCCS se estableció en su art.1 que, “(...) las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley. El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. La redacción de la LOFFCCS, supuso la inserción de los cuerpos locales en el sistema de seguridad español, considerando a los agentes locales como miembros de las FFCCS y dotándolos de autonomía competencial

---

<sup>158</sup> En la “Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana”, celebrada en Barcelona en 1987, se estableció que, “la prevención de la inseguridad urbana y la lucha contra la inseguridad no deberían incumbir únicamente a las instituciones estatales, porque es una cuestión de todos (...)”.

propia<sup>159</sup> para el mantenimiento de la seguridad ciudadana<sup>160</sup>, como lo son la GC o Policía Nacional<sup>161</sup>, no considerándose como subordinados o auxiliares del resto de FFCCSS<sup>162</sup>, como si se hacía antes.

Estos son considerados como Institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada y su ámbito de actuación es el municipal (art 51 LOFFCS)<sup>163</sup>. Actualmente contamos con legislación que posibilita la colaboración y prestación de servicios de PL mediante la mancomunidad de municipios<sup>164</sup>, en determinadas circunstancias y mediante la aprobación del Ministerio del Interior.

---

<sup>159</sup> La LOFFCCS, considera en su art. 1.3 que: "las Corporaciones Locales participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley". En el art. 51.11 se establece que "los municipios podrán crear Cuerpos de Policías propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica".

<sup>160</sup> Ver más en el preámbulo LO 2/86.

<sup>161</sup> Ello se demuestra por su regulación independiente en el título V LOFFCCS.

<sup>162</sup> Con la LOFFCCS, se eliminó esa subsidiaridad, pero existen algunas de funciones policiales encomendadas a estos cuerpos locales, en donde se los considera como colaboradores de las FFCCSE, como es el caso del art. 53.3 que establece que en el caso de que las PL realicen atestados por accidente de circulación y diligencias de prevención, estas deberán de comunicarse a los miembros de las FFCCSE. En el caso de funciones de PJ, el art 29.2 establece que para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las FFCCSSE, los miembros de las Policía de las CCAA y Corporaciones Locales. En estos dos casos, la actuación de la PL, lo hace de forma subordinada y dependiente de las FFCCSSE, una característica que dada la situación actual requiera de una revisión normativa para adaptarlo acorde a la realidad funcional actual de estos cuerpos.

<sup>163</sup> En caso de requerimiento, urgente necesidad y cuando se actúa como escolta, se podrá actuar fuera del ámbito municipal. El TC en sentencia 49/1.993, de 11 de febrero, en su Fundamento jurídico 3, estableció que "el artículo 51.3 de la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial el de la emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes. Excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial, dado el terminante tenor literal del precepto (...) lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad, máxime si una y otras situaciones tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente".

<sup>164</sup> La LO 16/2007, de 13 de diciembre, modificó la LOFFCCS, introduciendo la DA 5ª, la posibilidad de que, "en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del

Los cuerpos locales vienen regulados en diferente normativa, Estatal, autonómica y local, además de los EA y las Leyes de coordinación aprobadas por las respectivas CCAA. Sus funciones vienen reguladas en el art.53 LOFFCCS, entre ellas: proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano, policía administrativa, en lo relativo a ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales; participar en las funciones de PJ; prestar auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad; vigilar los espacios públicos y colaborar con las FFCCSE y con la policía de las CCAA en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas; cooperar en la resolución de los conflictos privados. Además, los municipios de gran población podrán crear un cuerpo de funcionarios destinados exclusivamente a ordenar, señalizar y dirigir el tráfico. Estos tendrán el carácter de agentes de la autoridad y estarán subordinados a los PL<sup>165</sup>. En algunas CCAA, se estableció la posibilidad de que en el caso de municipios que no contaran con la figura del PL, sus funciones podían ser asumidas por Auxiliares de Policía, pero esta figura ha sido declarada inconstitucional por STC 178/2019 de 18 diciembre de 2019<sup>166</sup>.

En cuanto a la creación del cuerpo de PL, se delega tal responsabilidad a las CCAA (art.39 LOFFCCS). En la LOFFCCS, no se establece qué municipios

---

Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

<sup>165</sup> Ver art. 53.3 de la LOFFCCS.

<sup>166</sup> Por ejemplo, se modificó la Ley de coordinación de PL de la Comunidad Valenciana, aprobada por Ley 17/2017, de 13 de diciembre, la DT 3ª, donde se estableció que “a partir de la entrada en vigor de esta ley, las plazas de auxiliares de policía serán plazas para extinguir, salvo en los municipios donde no exista cuerpo de Policía Local”, (fecha de consulta el 28704/2022).

tienen la obligación de crear sus propios cuerpos de PL. Esto fue regulado posteriormente por el RDL 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, estableciendo en su DT 4ª que: “la Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que la administración autonómica autorice la creación en municipios con menos habitantes”. Actualmente, existen muchos municipios con menos de 5.000 que cuentan con su propio cuerpo de PL por estar contemplado en sus leyes autonómicas. Por ejemplo, en el caso de la CV, la Ley 17/2017 de 13 de diciembre de coordinación de PL de CV, establece en su art. 34 la obligación de crear el cuerpo de PL en aquellos municipios de más de 5.000 habitantes y la posibilidad de crear el cuerpo policial en la de menos habitantes en función de las necesidades del municipio. Por la misma línea legisla la CCAA del país vasco en su DL 01/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Policía del País Vasco, en su art. 54<sup>167</sup>, estableciendo la posibilidad de creación de cuerpos de PL en menos de 5.000. En cambio, en Cataluña la Ley 16/1991 de 10 de julio de PL estableció en su art. 3 que todos los municipios de más de 10.000 habitantes tienen la potestad, que no la obligación, de crear un cuerpo de policía local. Estos son solo tres ejemplos donde se puede ver que el criterio de crear o no el cuerpo de PL, viene marcado por cada administración autonómica y no por la central. Normativamente, existe un límite máximo de población para considerar obligatorio la creación del cuerpo de PL, pero no un mínimo. Esto actualmente, con la creación de cuerpos de policía local un mucho municipio de menos de 5.000 habitantes, conlleva un problema añadido y es que no hay regulación para estos municipios. Al no estar regulado, y no tener la obligación normativa de crear el cuerpo de PL, hay poblaciones que cubre el servicio con un único Agente de policía local<sup>168</sup>. Como consecuencia de este incremento, considero

---

<sup>167</sup> El art. 54 del DL 01/2020 establece que “los municipios del País Vasco que tengan una población igual o superior a 5.000 habitantes podrán crear Cuerpos de Policía propios. Con carácter excepcional podrán crear Cuerpos de Policía local aquellos municipios que cuenten con población inferior a 5.000 habitantes, cuando existan indudables motivos de necesidad o conveniencia. En este caso, la creación del Cuerpo requerirá la previa autorización del Gobierno Vasco.

<sup>168</sup> En el caso del municipio de Alquerías del Niño Perdido (Castellón), la población censada no supera los 5.000 habitantes y el cuerpo de la PL al cual pertenezco está compuesto por

necesario que se regule la funcionalidad de las plantillas creadas en poblaciones de menos de 5.000 habitantes, ya que normativamente no importa con cuantos efectivos disponga la plantilla, pues sus cometidos van a ser los mismos que los Agentes que ocupan una plantilla con gran número de agentes. Esta problemática se recogió en el informe redactado por el Ministerio de Justicia en interior en 1995, denominado “Informe sobre el modelo policial español”, donde se estableció qué: “el propio sentido común hace innecesario incidir más en la imposibilidad de existencia de cuerpos de policía con uno, dos, tres o cuatro funcionarios policiales carentes de cualificación profesional y de medios para ejercer sus funciones. Solamente para asegurar una presencia policial mínimamente significativa durante veinticuatro horas por veinticuatro horas, sería preciso contar con una plantilla de al menos dieciséis funcionarios y ello solamente para garantizar una presencia permanente, obviamente con una prestación bajo mínimos del servicio”. Pero lo cierto es que no se ha hecho nada por solucionar este gran problema.

Desde la aprobación de la Ley de coordinación en el año 86, los cuerpos locales han evolucionado estructuralmente<sup>169</sup> y como consecuencia de ello, es habitual ver como sus agentes realizan funciones de forma ordinarias, que exceden de su marco normativo actual<sup>170</sup>. Así lo expresó el profesor BARCELONA LLOP, “en ciertos municipios los cuerpos locales van más allá de sus atribuciones legales”, es preciso poner fin a ciertas prácticas que, de hecho, no se ajustan a la virtualidad de las normas”.

Como consecuencia de ello, en 1997, se creó la Subcomisión para el Estudio del Modelo Policial en 1997 en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. El resultado de tal estudio fue publicado en el BOGC, de 29 de diciembre de 1.999. En su página 27, se consideró que: “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

---

ocho agentes y un Oficial- jefe. Excepto en el turno de noches, el resto se cubre el servicio por un único Agente de PL.

<sup>169</sup> Ver el “informe sobre Policías Locales” del MI del año 2000.

<sup>170</sup> BARCELONA LLOP, J., “Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los Cuerpos Locales de Policía: el estado de la cuestión”, *Diario de Derecho Municipal*, 2012, pág. 2.

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”. En este informe, del que estoy muy de acuerdo en sus conclusiones, se propuso un Sistema Policial acorde a una estructura federal del Estado, descentralizado y civil, que permitiera resolver con eficacia los problemas de seguridad y coordinación de los diferentes Cuerpos de seguridad existentes. Y se propuso entre otras cosas la desmilitarización de la GC, la constitución de cuerpos de PA en todas las CCAA y ampliar las competencias en materia de seguridad de las PL. Pero lamentablemente no salió adelante por el voto contrario diferentes partidos políticos. Hasta ahora todo han sido todo propuestas<sup>171</sup>, pero nada acaba finalmente por legislarse.

El alto nivel de capacitación profesional y formación que tienen en la actualidad los miembros locales, los convierte a en un servicio fundamental para el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia<sup>172</sup> y como consecuencia están legitimados para asumir con garantías un mayor número de funciones de carácter policial. Así lo entiende también LÓPEZ NIETO y MALLO “constituye la Policía Municipal la policía no estatal más importante por

---

<sup>171</sup> La Federación Española de Municipios y Provincias, redactó un documento para la creación de una LO de Seguridad Local. Se puede ver en, [http://femp.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%20LOSL%20\[1\]%20Dcb08.pdf](http://femp.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%20LOSL%20[1]%20Dcb08.pdf), (fecha de consulta 01/04/2020).

<sup>172</sup> España ratificó el 20 de enero de 1988, “la Carta Europea de la Autonomía Local”, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. En ella se estableció que, “el ejercicio de las competencias públicas ha de incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”.

el momento, y no solo por las facultades que tiene atribuidas, sino también por el extenso número de sus miembros<sup>173</sup>.

Actualmente, la PL tiene un gran peso en el sistema de seguridad, por un lado, por el ya mencionado aumento de sus efectivos, pero también, por la cantidad de funciones que asumen y por una característica que la diferencia del resto de organizaciones, la proximidad con el ciudadano<sup>174</sup>. Estos no sólo realizan las funciones que tienen establecidas normativamente, también otras como asistencia de heridos y personas sin hogar, absentismo escolar, charlas de Seguridad Vial a menores, etc. En palabras de CRESPO HELLIN, “lo que históricamente supuso un cuerpo funcional de ayuda al desarrollo de las tareas básicas de seguridad que deben de prestar los Ayuntamientos a sus ciudadanos, siempre en el supuesto de que las dotaciones de carácter estatal no pudiesen hacer frente a las tareas encomendadas, con el paso del tiempo han dado lugar a una fuerza de seguridad indispensable en la realización de las tareas de vigilancia y control desarrolladas en los ámbitos urbanos de las poblaciones”<sup>175</sup>.

Como consecuencia de los pasos dados para introducir reformas para modernizar la administración local, se aprobó Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, estableciendo en su DA 10ª que “en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el

---

<sup>173</sup> LOPEZ NIETO Y MALLO, F., “La Policía Municipal”, *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 2007, pág. 30.

<sup>174</sup> En el art. 2 de la LRBRL, aparece la idea de la necesaria organización de los poderes públicos en base al principio de proximidad al ciudadano, cuando se dice que “se deberán atribuir competencias a los entes locales en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a las capacidades de gestión de los entes locales, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

<sup>175</sup> CRESPO HELLÍN, F., “El cuerpo único de la Policía autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: Modelo Policial de Futuro”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*. 2005, pág. 23.

ejercicio de las funciones de PJ, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”. Por ello, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, firmaron el 20 de febrero de 2007, un nuevo Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial, denominado” Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial”<sup>176</sup>.

Como vemos, se están dando pasos para mejorar la funcionalidad de los cuerpos locales, pero lo realmente necesario, sería pasar por reformar y modernizar la normativa de ámbito estatal, que regula a todos los miembros de las FFCCS, es decir contar con un marco normativo Estatal, general y común a todos ellos. Así lo manifestó también JAUME CURBET,” la correcta asunción de un servicio básico de policía local debe enfrentarse a una solución a escala nacional, requiriendo ineludiblemente una reforma de la LOFCS que consagre el nuevo papel acordado a la Policía Local”<sup>177</sup>.

Es innegable que la LOFFCS, supuso un gran avance para este colectivo local, pero paralelamente hay una cuestión a considerar que no tuvo en cuenta y es la heterogeneidad de cuerpos de policía local que hay en el estado español. Las PL no cuentan con una normativa a nivel estatal para homogeneizar estos cuerpos en el ámbito autonómico. Será cada CCAA la que establezca su criterio en el desarrollo de la normativa, Por tanto, nos encontramos con diecisiete realidades de cuerpos locales<sup>178</sup>. Esto provoca, por ejemplo, que veamos una gran diversidad de uniformes de PL entre las

---

<sup>176</sup> Ver noticia publicada el 20-02-2007 en la pág. del MI, en donde el ministro y el presidente de la FEMP, firmaron un convenio de colaboración en materia de Seguridad Vial y Seguridad Ciudadana, enlace, [http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/1135688/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1135688/), (fecha de consulta el 10/04/2022).

<sup>177</sup> CURBET, J., “La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era”, *Revista Policía Municipal*, 2001, pág.28.

<sup>178</sup> Cada CCAA establece su Ley de coordinación a las PL, como ejemplo; la Ley 1/2018 de 21 de febrero coordinación PL Madrid o la Ley 7/2017, de 01 de agosto, de coordinación de PL de Extremadura.



distintas CCAA, lo que provoca una gran dificultad para identificar si se trata de un cuerpo local. Pero esta problemática también se da en el seno de una misma CCAA. Por lo que respecta a la PL CV, es cierto que cuenta con una norma de homologación, en este caso en capítulo V, del título III, de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de PL de la CV, se regula la “Homogeneización de los cuerpos de PL”. Esta Ley se remite a una regulación por parte del Consell siendo el Decreto 114/2005 de 17 de junio, del Consell de la Generalitat, regulador del sistema de homogeneización y homologación de la uniformidad de la Policía Local de la Comunidad Valenciana. Pero lo cierto es que cada municipio está dotado de una uniformidad que en algunos casos difiere del resto<sup>179</sup>. En 2020, se confecciono el borrador del nuevo decreto donde se tiene que regular la nueva uniformidad de la PLCV<sup>180</sup>, pero este se ha paralizado<sup>181</sup>.

#### **2.4.1 El problema de la temporalidad. Los funcionarios interinos**

Otro de los rasgos característicos de los miembros de las PL, es la posibilidad de ejercer sus funciones mediante contratos eventuales<sup>182</sup>. La

---

<sup>179</sup> En estos enlaces se muestran dos ejemplos de policías locales dentro de la CV. El primero se ve la uniformidad de la PL de Denia, <https://www.policia.denia.es/es/local/uniforme/index.aspx>. En la siguiente la uniformidad de PL valencia donde se ve que la gorra y el polo, difiere del anterior, enlace: [https://www.elperiodic.com/valencia/policia-local-valencia-renueva-uniformidad-incorpora-agentes-unidad-canina\\_738165](https://www.elperiodic.com/valencia/policia-local-valencia-renueva-uniformidad-incorpora-agentes-unidad-canina_738165).

<sup>180</sup> Acceso al borrador del decreto nueva uniformidad. [https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQy7WNuMD3AhVRiv0HHSPyARgQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fjusticia.gva.es%2Fdocuments%2F19317797%2F169296094%2F1%2BPROYECTO%2B%2BUniformidad%2BTexto%2B12\\_11.pdf%2F5a630e9e-7673-48a1-8435-759db640d086%3Ft%3D1576508320543&usg=AOvVaw0nrbsCTMcAaSzGT4IMLaDF](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQy7WNuMD3AhVRiv0HHSPyARgQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fjusticia.gva.es%2Fdocuments%2F19317797%2F169296094%2F1%2BPROYECTO%2B%2BUniformidad%2BTexto%2B12_11.pdf%2F5a630e9e-7673-48a1-8435-759db640d086%3Ft%3D1576508320543&usg=AOvVaw0nrbsCTMcAaSzGT4IMLaDF), (fecha de consulta el 01/05/2022).

<sup>181</sup> Publicación noticia en el diario “Valencia plaza”, el día 26-01-2020., por Pablo Plaza, donde se muestra la nueva uniformidad. Acceso: <https://valenciaplaza.com/asi-cambiaran-uniformes-policia-local-comunitat-valenciana>, (fecha de consulta el 01/05/2022).

<sup>182</sup> A los miembros de los cuerpos Estatales (GC y CNP), se les requiere el carácter de “permanente”, estando sometidos a un riguroso proceso formativo previo. En el caso de la GC

normativa estatal que hace referencia al funcionariado en general, así lo permite. En este sentido, el art. 10.1 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el RDL 5/2015, de 30 de octubre<sup>183</sup>, considera funcionarios interinos a “los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera(..)”, estos no están sometido al principio de inamovilidad y permanencia al que si gozan los funcionarios de carrera<sup>184</sup>.

Los miembros de las PL con la condición de interino, han generado mucho debate en cuanto a su legalidad. Una de las discrepancias que han motivado el cuestionamiento de la figura del PL interino es si, estos tenían el carácter de “agentes de la autoridad”. Los primeros textos normativos consideraron que este tipo de funcionario si tienen a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad<sup>185</sup>, como por ejemplo el art. 7.1 de la LOFFCS y la DT 4. 5ª del RDL 781/1986, de 18 de abril. Pero tanto se ha cuestionado que el TS y el TC se tuvieron que pronunciar al respecto.

---

esto viene regulado en el art.3 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, sobre el régimen del personal de la GC. En el caso de la CNP, se establece en el art.16 de la LO 9/2015, de 28 de julio, de régimen de personal de la Policía Nacional. En estos cuerpos estatales, en el caso de disponer vacantes en sus plantillas, si existe urgencia y necesidad, existe la posibilidad de cubrir las vacantes por medio de la comisión de servicios.

<sup>183</sup> Este art. no es el original. Ha sido reformado recientemente por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, (fecha de consulta el 01/05/2022).

<sup>184</sup> El art. 9.1 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del empleado público, establece que “son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente; Para que quede clara la diferencia con el resto de los miembros de las FFCCSS, en el caso de GC y CNP, después de aprobar el proceso selectivo mediante la oposición, tienen que realizar un curso de formación antes de ejercer sus funciones como policías. En el caso del personal de policías locales, donde se permite ocupar puestos de funcionarios de forma interina, basta con superar un proceso selectivo para poder ejercer como personal de la PL.

<sup>185</sup> Esto también se ve reflejado en alguna normativa de coordinación de PL, como la de la Comunidad Valenciana, la Ley 17/17, en donde se establece en su art. 29.2 que “en el ejercicio de sus funciones, las personas integrantes de los cuerpos de Policía Local tendrán el carácter de agentes de la autoridad”.

En un primer momento, la sala Contencioso-administrativa del TS en su sentencia de 12 de febrero de 1999, se pronunció respecto a la figura del interino estableciendo que “de conformidad con la normativa vigente, el nombramiento de funcionarios interinos en la Policía Local, en régimen de interinidad, es conforme a derecho”. Con esta sentencia, quedó clara la postura del Alto Tribunal respecto a la posibilidad de nombrar a interinos para ejercer funciones como policía local. Además, el TC en sentencia 175/2011, de 8 de noviembre vino a establecer que los PL, son funcionarios públicos de la Administración local y su régimen jurídico tiene algunas particularidades, ya que desempeñan funciones especiales que implican autoridad; argumentando que, “la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art.2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art.52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art.6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración Local (art.130, 171.1, y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local), coordinados por las Comunidades autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art.92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a personal funcional (art. 92.2.LBRL y art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local”. Bajo sendos pronunciamientos quedó clara la postura adoptada por los tribunales, respecto a figura del interino de PL de las administraciones locales, pero con el paso de los años, se han introducido reformas que han provocado retomar esta cuestión.

Pero con la reforma introducida por Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se modificaron algunos preceptos legislativos que afectaban a las administraciones locales<sup>186</sup>, entre ellas una nueva redacción del art. 92.3 LBRL, al introducir el precepto de “funcionario de carrera”, quedando así; “corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o

---

<sup>186</sup> Esta Ley modificó, entre otros, el precepto del art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y el art. 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”. Con la modificación de este matiz, se desvirtuó los argumentos de la STS de 1999. Como consecuencia, la sala 3ª de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, dictó Sentencia 828/2019, de 14 Junio, donde reformuló su criterio en virtud de la nueva redacción del art. 92.3 de la Ley 27/2013, diciendo esta vez que, “tras la modificación del art.92.3 LBRL por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre no resulta ajustado a derecho el nombramiento de agentes de la Policía Local en régimen de interinidad, dada la regulación especial de la norma frente al carácter general sentado en el apartado 1 con remisión al EBEP”. Por lo tanto, tras este fallo, todas las funciones que impliquen el ejercicio de autoridad, han de ser necesariamente ejercidas por funcionarios de carrera, no interinos.

Esta interpretación que hizo el Alto Tribunal, fue muy genérica, ya que el art.92.3 de la Ley 27/2013, hace referencia a la generalidad de los funcionarios públicos que ejercen sus labores en la administración local, y no tiene en cuenta las particularidades del personal de la PL. Por ello y debido al gran descontento por parte de las administraciones locales, que debido a su estacionalidad, consideraban necesario la contratación de personal interino en sus plantillas de PL, el TC replanteó nuevamente esta cuestión tras la sentencia 106/2019, de 19 de septiembre, permitiendo que los PL puedan ser nombrados como funcionarios interinos para realizar las funciones de autoridad que desempeñan los policías de carrera, cuando se den los supuesto previsto en el art. 10.1 del RDL 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Otra de las cuestiones que se han debatido es, si el funcionario interino de PL puede llevar arma. Recientemente la Sección 5ª de la Sala Contencioso-Administrativo del TS, en sentencia 294/2020 de 2 de marzo, autorizó el uso de armas de fuego por parte de los PL interinos, ya que hizo una equiparación funcional de los funcionarios de carrera e interinos, considerando que, los

funcionarios interinos, en el ejercicio de sus funciones son considerados también como de la autoridad y por lo tanto, esta condición de autoridad no está únicamente reservada a funcionarios de carrera. El TS señaló que “la previsión del art. 9.2 que establece una reserva de funciones a los funcionarios públicos, se refiere e incluye tanto de los funcionarios de carrera como los interinos”. Esta sentencia conlleva a que, aquellas legislaciones autonómicas que han limitado el uso del arma a su personal interino, tengan que modificar su normativa. Como es el caso de la CV, en donde en su art. 41 bis de la Ley 17/17 de coordinación valenciana, que hace referencia a los interinos y que establece que estos no podrán portar armas<sup>187</sup>. Ello ha motivado a posteriores recursos en algunas plantillas<sup>188</sup>.

Aclarada, por ahora, la cuestión del funcionario de PL interino y su carácter de autoridad, vamos a ver como la normativa autonómica existente es muy dispar, habiendo CCAA que permiten en su Ley de coordinación de PL, la contratación de funcionarios interinos y otras que no.

La Ley de coordinación de PL 17/2017 de la CV, fue modificada por Decreto Ley 10/2020<sup>189</sup>, de 24 de julio. En su art.41, ahora establece que “los cuerpos de policía local estarán integrados únicamente por personal funcionario de carrera (...)”, y añade en su art. 41 bis que “excepcionalmente, cuando concurren motivos ciertos de urgencia y necesidad y no sea posible cubrir los puestos vacantes o temporalmente sin ocupantes mediante un procedimiento ordinario de provisión de puestos, los ayuntamientos podrán nombrar policías locales interinos en la categoría de agente, que no podrán portar armas de fuego y deberán limitar sus funciones a las de policía administrativa, custodia

---

<sup>187</sup> Art. 41 bis.1 de la Ley de coordinación 17/17 establece que “excepcionalmente, cuando concurren motivos ciertos de urgencia y necesidad y no sea posible cubrir los puestos vacantes o temporalmente sin ocupantes mediante un procedimiento ordinario de provisión de puestos, los ayuntamientos podrán nombrar policías locales interinos en la categoría de agente, que no podrán portar armas de fuego y deberán limitar sus funciones a las de policía administrativa, custodia de edificios, medio ambiente, tráfico y seguridad vial de acuerdo con las siguientes reglas”.

<sup>188</sup> Noticia publicada el diario “El Español” el día 28/05/2021, por Emilio Martínez, enlace, [https://www.elespanol.com/alicante/benidorm/20210528/pueden-policias-locales-interinos-juzgado-alicante-sentencia/584442952\\_0.html](https://www.elespanol.com/alicante/benidorm/20210528/pueden-policias-locales-interinos-juzgado-alicante-sentencia/584442952_0.html), (fecha de consulta el 29/05/2022).

<sup>189</sup> Noticia publicada en el diario “Valencia Plaza”, el día 28/08/2020, por Pablo Plaza, enlace, <https://valenciaplaza.com/los-municipios-valencianos-piden-500-policias-interinos-en-sietes-meses-desde-la-legalizacion>, fecha de consulta el 29/05/2022).

de edificios, medio ambiente, tráfico y seguridad vial”. Por un lado, acota en su art.41 el ejercicio de funciones solo por funcionarios de carrera y por otro, en su art.41 bis, se abre a la posibilidad la contratación de funcionarios interinos<sup>190</sup>.

El País Vasco, aprobó el Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco. En este caso, esta CCAA, hace una regulación mixta para cubrir las necesidades eventuales y urgente, por un lado, apela a los mecanismos de cooperación intermunicipal y por otro a la contratación de interinos<sup>191</sup>. La comunidad de Madrid, regulo en su Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la comunidad de Madrid, la posibilidad de contratar personal eventual mediante comisión de servicios<sup>192</sup>

Por el contrario, la CCAA de Murcia, exige en su art. 14.4 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que los miembros de los Cuerpos de Policía Local sean personal funcionario de carrera, restringiendo el ejercicio de funciones de PL a funcionarios interinos.

---

<sup>190</sup> En mi opinión, si se supone que se pretende eliminar la estacionalidad laboral y se regula el ejercicio de funciones de PL solo a funcionarios de carrera, la redacción del art. 41 bis no tiene mucha lógica.

<sup>191</sup> El art. 59.1 del DL 1/2020 establece que “cuando un ayuntamiento tenga necesidad de cubrir puestos de trabajo de forma urgente y temporal en las diferentes categorías de los Cuerpos de Policía local podrá actuar según los mecanismos de cooperación intermunicipal previstos legalmente o nombrar funcionarios o funcionarias interinos conforme a lo establecido en la legislación de función pública general siempre que se garantice una formación básica del personal interino para el desempeño de su labor. En este último caso de tratarse de vacantes de plantilla solo procederá el nombramiento si previamente se hubieran incluido estas vacantes en la oferta pública de empleo y se hubiera iniciado el proceso para su cobertura en propiedad o se hubiera solicitado a la Academia Vasca de Policía y Emergencias la encomienda de gestión de su selección”.

<sup>192</sup> Los art.31. 1 y 31.2, de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, dice así; “para atender eventualmente, en situaciones especiales y extraordinarias, las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla, los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, en aplicación del principio de colaboración, y previo informe de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales podrán acordar que miembros de los Cuerpos de policía local de otro ayuntamiento actúen dentro de sus propios términos municipales, en régimen de comisión de servicios, por tiempo determinado, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que puedan fijarse en los correspondientes acuerdos o convenios que se suscriban al efecto. Los servicios se prestarán bajo la superior jefatura de la persona titular de la alcaldía del municipio donde se realicen; Con el objeto de dotar de mayor eficacia a la actuación de los respectivos Cuerpos de policía local, los ayuntamientos podrán suscribir acuerdos de colaboración para el uso compartido de instalaciones. Dichos acuerdos no podrán afectar a los servicios de policía local, salvo en los casos en que así lo prevea la legislación aplicable a la materia”.

Otras CCAA optaron por la posibilidad de contratar Auxiliares de policía para cubrir por necesidad temporal como apoyo a la PL. En el caso de Navarra, por Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra en su artículo 24.2, y en el caso de Madrid mediante Ley 01/2018 en su DT 4ª. En este último caso, se declaró inconstitucional el ejercicio de funciones policiales por parte de la figura de Auxiliares de Policía mediante Sentencia TC 178/2019, de 18 diciembre de 2019, declarando inconstitucional esta figura al ratificar que, el ejercicio de autoridad está reservado exclusivamente a los funcionarios, ya sea de carrera o interino.

Como vemos la situación en cada CCAA varía de forma considerable. Esto es debido a que no existe un marco normativo general impulsado por la administración del estado, y por ello nos encontramos ante estas situaciones tan dispares. Esto no es bueno para el colectivo policial, pues no hay unas directrices únicas y una claridad normativa. Es cierto que se han dictado sentencias que han aclarado el ejercicio de funciones de autoridad por parte de los funcionarios interinos, pero si se pretende continuar contando con esta figura estacional, deberíamos contar con un cambio normativo estatal que regule esta figura en particular, donde se introduzca esta doctrina mencionada, donde se recoja la reserva de las funciones de autoridad para empleados públicos, sin concretar en la figura del funcionario de carrera. Esto evitaría la disparidad normativa que hay entre las autonomías.

Existe una realidad que resulta incuestionable y es que existen municipios, sobre todo los que están cerca del litoral, que, en ciertas épocas del año, aumentan estacionalmente su población. Esto supone que el municipio requiera incrementar de manera puntual su plantilla de personal, y como no puede ser de otra manera, la de la PL no queda fuera, por verse afectada la seguridad pública en el municipio en esta época. Este incremento debe de ser puntual, ya que estas administraciones locales no pueden mantener ese elevado número de agentes durante todo el año. Para solventar este problema, considero más oportuno, aumentar la plantilla mediante la comisión de servicios voluntaria<sup>193</sup>, ya que el personal que ingresa en la plantilla para cubrir

---

<sup>193</sup> El TC considero esta posibilidad de colaboración intermunicipal legítima, mediante la STC 86/1993, de 8 de marzo.

las necesidades es un agente profesional, formado, armado y con capacidad para responder de forma más resolutiva que un agente interino el cual no tiene formación. Además, considero que la figura del agente interino, debería de desaparecer de todas las plantillas de PL ya que, por su posición de eventualidad, es un colectivo muy vulnerable a las directrices del consistorio y la jefatura, que, por miedo a las represalias, pueden condicionar el ejercicio de sus funciones.

Es cierto que en los últimos años se han dado pasos para mejorar la situación de este colectivo, por ejemplo, la CCAA Valenciana, establece en el preámbulo II de su Ley de coordinación de PL, aprobada por Ley 17/2017 de 13 de diciembre, establece que “otra de las cuestiones a destacar en la ley es la apuesta decidida para acabar con la inestabilidad laboral de un elevado número de agentes de Policía Local en situación de interinidad”. Esta Ley trata de mejorar la situación de interinidad, al establecer que se tendrán que convocar procesos de consolidación de los funcionarios interinos para acabar con la precariedad laboral con la finalidad también de eliminar de forma definitiva el personal interino en las plantillas de las policías locales valencianas<sup>194</sup>. Además, para paliar las situaciones estacionales que sufren algunos municipios valencianos, se establecen mecanismos alternativos a la contratación de interinos al establecer la posibilidad de realizar convenios de colaboración con otros municipios<sup>195</sup>.

También la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el RDL 5/2015, de 30 de octubre, pretende reforzar el carácter temporal de la figura del personal interino mediante la implantación de mecanismos de control

---

<sup>194</sup> Establecido en el preámbulo II de la Ley 17/17.

<sup>195</sup> La Ley de coordinación de PL de la Comunidad Valenciana 17/17, establece en su art.36.1 que “Los municipios que, por especiales circunstancias, tengan sobrecarga de servicios policiales en determinadas épocas del año que no requieran un aumento permanente de sus plantillas de Policía Local, podrán reforzarlas temporalmente, de acuerdo con sus previsiones presupuestarias, mediante convenios de colaboración con otros municipios, con el fin de que policías locales de estos puedan actuar por un tiempo determinado, en comisión de servicio, en el término del municipio solicitante y bajo la autoridad de los órganos competentes de este”.



y sanción a aquellas administraciones que incumplan lo estipulado en esta normativa, ya que según se establece en el preámbulo de esta Ley “la tasa de temporalidad registrada en el empleo público es ya superior a la registrada en el sector privado comprometiendo la adecuada prestación de los servicios públicos”. Por ello se modificó el art.10.4 y establece que “transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino”.(..) excepcionalmente, podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años (...).

La doctrina que ha fijado el Tribunal de Justicia Europeo en esta materia establece que las autoridades españolas tienen que instaurar medidas efectivas que disuadan y sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad, reconociendo un claro abuso con el personal interino<sup>196</sup>.

Considero necesario un replanteamiento del modelo policial, ya que como vemos las CCAA tiene la potestad de crear o no sus cuerpos locales y autonómicos. Por ello, sería más lógico que se creara una normativa de ámbito estatal donde se establecieran unos criterios homogéneos para todas las CCAA y a la vez que las CCAA, crearan un único cuerpo policial dentro de su comunidad, fusionando el local y el autonómico. Esto también ayudaría a que se pudieran destinar agentes en cualquier parte de la CCAA, en función del requerimiento de cada localidad en cada época del año. Esto conllevaría a que se pudiera eliminar la figura del interino y además a una mejor funcionalidad policial, ya que al no existir los cuerpos locales el límite competencial sería el autonómico y no el municipal.

Esto conllevaría a mejorar la racionalización de los recursos disponibles y eficiencia de los servicios de seguridad pública.

---

<sup>196</sup> Ver noticia en el diario de “El Confidencial”, publicada el 19/03/2020, por Javier G. Jorrín y Nacho Alarcón. Bruselas, enlace: [https://www.elconfidencial.com/economia/2020-03-19/sentencia-tribunal-justicia-union-europea-interinos-fijeza\\_2506416/](https://www.elconfidencial.com/economia/2020-03-19/sentencia-tribunal-justicia-union-europea-interinos-fijeza_2506416/), (fecha de consulta el 07/05/2021).

## 2.5 Organismos de coordinación y cooperación policial

Tras la aprobación de la CE, se pretendió crear una administración eficaz, descentralizada y coordinada<sup>197</sup>. Esto implicó hacer un reparto competencial entre administraciones surgiendo los primeros conflictos<sup>198</sup>. Al respecto, el TC en sentencia 32/1983, de 28 de abril, estableció que “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema”, y además “la coordinación es un concepto que usa la CE como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración”. Más recientemente en este sentido se pronunció AGIRREAZKUENAGA al entender que “la coordinación consiste en el establecimiento de reglas y mecanismos adecuados al caso para el correcto y armónico desenvolvimiento de las competencias de cada cual, en su vertiente relacional, de tal modo que el efectivo funcionamiento de esas reglas y mecanismos elimine o minimice las distorsiones”<sup>199</sup>.

Por lo que respecta a la organización policial, el art.149.1.29 CE establece que “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento es obligación del Gobierno de la Nación, con la participación de las CCAA y de las Corporaciones Locales, en los términos fijados en sus respectivos EA y la LBRL 7/1985, en el marco de lo que establezca la LOFFCCS”. Tras esta asignación constitucional, contamos con un modelo

---

<sup>197</sup> Véase el art. 103.1 “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

<sup>198</sup> Como ejemplo, el Gobierno Vasco interpuso recurso de inconstitucionalidad por conflicto positivo de competencias con el Estado el 20 de marzo de 1982, contra el RD 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria y contra el RD 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación y planificación sanitaria. Esta sentencia fallo a favor del Gobierno al establecer que esas competencias son de titularidad Estatal.

<sup>199</sup> AGIRREAZKUENAGA, AURTENETXE, I., y AURTENETXE.J.L., “Reflexiones sobre el modelo policial vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, pág. 155.

policial descentralizado donde se fijó un punto de encuentro de todas las administraciones implicadas en el mantenimiento de la seguridad pública<sup>200</sup>. Así, para garantizar la eficacia en el mantenimiento de la seguridad, entre las diferentes administraciones, es imprescindible contar con cauces de auxilio y cooperación. Para ello, se han establecido mecanismos orgánicos de coordinación para articular a los diferentes cuerpos policiales que operan en un mismo territorio, con el objetivo de garantizar que la acción conjunta sea homogénea y eficaz, esto conllevará que se haga un uso eficiente de los recursos disponibles y a la vez posible conflictos competenciales y duplicidades de funciones<sup>201</sup>.

Sobre la importancia de la coordinación policial BARCELONA LLOP, entiende que, “la coordinación es una regla predicable de la organización policial o, mejor dicho, de la actuación de los diversos cuerpos que la integran. La complejidad de la organización policial española, complejidad que denota que también la descentralización ha alcanzado al mantenimiento de la seguridad pública, fuerza a que todos sus elementos obren de manera coordinada. Cuando existe una variedad de cuerpos policiales dependientes de diferentes Administraciones Públicas y con competencias diversas, de la necesidad de coordinación hay que hacer virtud, puesto que, en otro caso, el funcionamiento eficaz de un modelo policial complejo arriesga mucho y, con ello, su propia legitimación social”<sup>202</sup>.

En la redacción de la LOFFCCS, se consideró la coordinación y cooperación como un objetivo, así se establece en diferentes artículos, como por ejemplo el art.3 “los miembros de las FFCCS ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos

---

<sup>200</sup> El art. 2 de la LOFFCCS establece que se consideran miembros de las FFCCS a “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales”.

<sup>201</sup> Así se recogió en el preámbulo de la LOFFCCS al establecer que “la existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y al menos parcialmente comunes, obliga necesariamente a dotarlos de principios básicos de actuación idénticos y de criterios estatutarios también comunes y el mecanismo más adecuado para ello es reunir sus regulaciones en un texto legal único que constituye la base más adecuada para sentar el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas”.

<sup>202</sup> Barcelona Llop, J., “Reflexiones constitucionales sobre el modelo...”, Op, cit., pág. 90.

que a tal efecto establece esta Ley”, el art. 12 f) se establece como funciones de las FFCCSE “el deber de colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales”, los arts. 38.2 y 38.3 establecen la “obligación que tienen las CCAA de colaborar con las FFCCSSE”, el art. 53.2 que establece la obligación de las PL de comunicar a las FFCCSSE cuando instruyan atestado por accidentes de circulación, y diligencias de prevención o en el art. 39 b) al establecer que “corresponde a las CCAA establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones”.

Por tanto, la coordinación y la cooperación policial se considera fundamental y deberá llevarse a cabo a través de los órganos de coordinación operativa establecidos al afecto en la legislación, distinguiendo el ámbito estatal, autonómico y local. Existen varios órganos de colaboración y coordinación para la seguridad en España como lo es el Consejo de Política de Seguridad para la coordinación entre el Estado y las CCAA, las Juntas de Seguridad en aquellas CCAA que cuenten con policía autonómica propia, y las Juntas Locales de Seguridad, creadas en aquellos municipios con PL<sup>203</sup>.

El Consejo de Política de Seguridad, se encarga de establecer directrices en común, fórmulas de coordinación y programas de actuaciones conjuntas. Viene regulado en el art. 48 de la LOFFCCS, donde se establecen sus funciones<sup>204</sup>, con la previsión de crearlo para garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las CCAA. Para su funcionamiento, se remite a la aprobación de un reglamento propio por parte del Consejo de Política de Seguridad. Su constitución no se llevó a cabo hasta el año 2005. Según fuentes del MI el 28-02-2005, tuvo lugar la primera reunión del Consejo de

---

<sup>203</sup> Ver más en el capítulo III del título IV de la LOFFCS.

<sup>204</sup> Son funciones del Consejo de Política de Seguridad: informar a las plantillas de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y sus modificaciones. El Consejo podrá establecer el número máximo de los efectivos de las plantillas; aprobar directivas y recomendaciones de carácter general; informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas, en relación con sus propios Cuerpos de Policía, así como la de creación de éstos; informar los convenios de cooperación, en materia de seguridad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Política de Seguridad<sup>205</sup>. Esta fue presidida por el ministro del interior Alonso, en la que se acordó reforzar la cooperación entre Estado y CCAA, (casi 20 años después de la aprobación de la LOFFCCS). En esta reunión, se adoptaron acuerdos tales como: la búsqueda de fórmulas necesarias para aumentar la colaboración entre el Estado y las CCAA en materias de policía científica y el intercambio de información para combatir la violencia de género y el tráfico de drogas, el acceso a las bases de datos de huellas dactilares y ADN, el acceso al sistema de alerta temprana de desaparición de explosivos (como consecuencia del aumento de atentados Yihadistas), y el acceso a los sistemas y operaciones contra el narcotráfico. Y, además, se propuso intensificar la colaboración con los ayuntamientos en la lucha contra la violencia de género.

Con esta reunión, se anunciaron voluntades políticas y lo que se creía necesario hacer para el desarrollo de un marco instrumental para ejecutar una política de seguridad basada en la coordinación, cooperación y reconocimiento de todas las instituciones encargada de garantizar la seguridad de los ciudadanos, pero diecisiete años después de esa reunión, todavía no se ha elaborado su reglamento de régimen interior en donde se desarrolle la forma de ejecutar todo esto. Este órgano es considerado un órgano político de deliberación e información, pero no es ejecutivo. Está integrado por ocho representantes políticos, cuatro del Estado y cuatro de CCAA, dejando fuera de la mesa a representantes de las corporaciones locales. Es alarmante ver como hoy en día todavía existen órganos encargados de la seguridad que dejan fuera a una parte esencial de nuestro sistema de seguridad como son las PL. Considero que este órgano no se adapta a la realidad policial actual, por cuanto la PL, actualmente, se considera como un pilar fundamental en la seguridad pública.

A nivel nacional, contamos con el Consejo de Seguridad Nacional este es considerado el mayor órgano informativo que asiste al presidente del gobierno

---

<sup>205</sup> Nota de prensa del MI, en su pág. oficial, el día 28-02-2005, enlace: [http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/1159822/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/1159822/), (consulta realizada el 21/02/2022).

en la dirección de la política Seguridad Nacional en caso de conflicto<sup>206</sup>. Recientemente y como consecuencia de la crisis de Rusia y Ucrania, se convocó el 24-02-2022 de forma extraordinaria<sup>207</sup>.

Para gestionar la seguridad fuera de nuestras fronteras, en el año 1992, se inició la creación de una serie de Agencias, Comités y Oficinas para reforzar la seguridad en nuestro país de ámbito internacional y comunitario. Se tuvieron que poner en marcha nuevas iniciativas como consecuencia del Tratado Europeo de Lisboa y el desarrollo del Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo de Europa, para el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea (en adelante UE). Entre ellos mencionar la división de cooperación internacional, la Unidad Nacional de Europol española, la oficina nacional de Interpol, Oficina Sirene, la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (COSI), o la Agencia Europea de la guardia de fronteras y costas (FRONTEX).

Recientemente, se ha modificado la estructura orgánica del MI, mediante Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica del MI. En él, para tratar de mejorar la coordinación ante la situación migratoria actual, se han unificado los mandos que gestionaban este aspecto, creándose un mando único de "Fronteras y Policía Marítima" dependiente de la GC ya que se prevé que el fenómeno migratorio tenga una tendencia al alza en los próximos años. En el art.2 del mencionado decreto, se establece que es competencia de la secretaria del Estado de Seguridad, la coordinación y supervisión de los servicios y misiones que les corresponden y la dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, especialmente con EUROPOL, INTERPOL, SIRENE, los Sistemas de Información de Schengen y los Centros de Cooperación Policial y Aduanera. Como vemos hay multitud de organismos de coordinación a nivel europeo e internacional, existiendo muchos

---

<sup>206</sup> Extraído de la pág. del gobierno del departamento de seguridad nacional, enlace: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/consejo-seguridad-nacional>, (consulta realizada el 21/02/2022).

<sup>207</sup> Ver nota de prensa publicada en el periódico "Europa Press" el 24/02/2022, enlace: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-rey-preside-reunion-consejo-seguridad-nacional-analizar-situacion-ucrania-20220224131542.html>.

más de los mencionados, pero estos exceden ampliamente el objeto de este trabajo.

En el ámbito de las CCAA, el art. 50 LOFFCCS, establece la posibilidad de creación de Juntas de Seguridad como órgano de coordinación entre las FFCCSE y las Policías de las CCAA, cuando estas cuenten con cuerpos de policía propios. Estas juntas de seguridad son el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre miembros de las FFCCSE y Cuerpos de Policía de las CCAA.

Por lo que respecta al ámbito local, el art.54 LOFFCCS, establece la posibilidad de creación de Juntas Locales de Seguridad en los municipios que dispongan de cuerpo policial propio, siendo el órgano competente para establecer la colaboración entre los miembros de las FFCCS en su ámbito territorial<sup>208</sup>. Su constitución y composición se determinó reglamentariamente, (veinticuatro años después de la LOFFCCS) por RD 1087/2010<sup>209</sup>, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas

---

<sup>208</sup> Podemos decir que el primer documento que reguló las Juntas Locales de Seguridad fue la Instrucción de la Secretaría de Estado, de fecha 10 de junio de 1988. Este documento fue muy importante en el ámbito de la coordinación. En ella se establece que son presididas por el alcalde del Municipio, y se consideran el principal instrumento de coordinación técnica de las FFCCS.

<sup>209</sup> Funciones de las Juntas Locales de Seguridad, art. 4 del RD 1087/2010, de 3 de septiembre: establecer las formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad que ejercen sus funciones y competencias en el ámbito territorial del municipio; analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio; elaborar el Plan Local de Seguridad; e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana y de seguridad vial para el ámbito municipal correspondiente, evaluando su ejecución y resultados; proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial; informar la propuesta de participación del Servicio de Policía Local con las FCSE en las funciones de PJ, de conformidad con la normativa vigente y con los Acuerdos de Colaboración suscritos entre el Ministerio del Interior y el respectivo municipio; evaluar y proponer la integración del Cuerpo de Policía Local en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, mediante la firma del correspondiente Protocolo entre el respectivo Ayuntamiento y el Ministerio del Interior; arbitrar fórmulas que garanticen el intercambio fluido de toda la información que pudiera ser relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia en el ámbito local, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el término municipal.; acordar los planes específicos de colaboración y coordinación a desarrollar en el municipio con motivo de la celebración de eventos extraordinarios u otras situaciones que aconsejen la adopción de dispositivos especiales, con el objetivo de prevenir alteraciones del orden y garantizar la seguridad ciudadana; promover la cooperación con los distintos sectores sociales, organismos e instituciones con incidencia en la seguridad ciudadana del municipio; conocer, en el ámbito de sus atribuciones, los conflictos e incidentes de competencia surgidos entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y el respectivo Cuerpo de Policía Local; cooperar con los servicios de protección civil.

Locales de Seguridad. Este RD, reguló la constitución, composición, competencias y funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad. Se considera un órgano colegiado de coordinación operativa con el fin de facilitar la cooperación y coordinación de las FFCCS en el ámbito territorial del municipio (entre Policías Locales y GC o entre PL y Cuerpo Nacional de Policía). También es considerado como un órgano informativo, ya que facilita los cauces que permiten la colaboración con sectores sociales e institucionales. Tiene un componente político ya que en ellas está presente alcalde o alcaldesa de localidad y el consejero de Seguridad de la comunidad autónoma y además un componente operativo por cuanto está integrado por los altos cargos policiales encargados de la gestión de la seguridad en el territorio. En mi opinión y como integrante en una Junta Local de Seguridad en el Año 2016, lo considero más un órgano político que se reúne por obligación legislativa una vez al año, más que un órgano operativo, ya que los acuerdos que se adoptan no llegan a plasmarse en la realidad, teniendo que establecerse los acuerdos operativos entre los mandos de los diferentes cuerpos o Agentes operativos en los momentos puntales de conflicto y no en un documento plasmado<sup>210</sup>. En este sentido comparto el pronunciamiento que hizo MARTIN FERNÁNDEZ, “institucionalmente no existen vías claras de coordinación, pues las Juntas Locales de Seguridad no han demostrado hasta el momento ninguna eficacia. En la práctica se dan solo situaciones de colaboración en función del grado de amistad que pueda existir entre los jefes de los diferentes cuerpos”<sup>211</sup>.

Como vemos, nuestra legislación cuenta con diferentes organismos para garantizar la coordinación y colaboración entre los diferentes cuerpos policiales y sus administraciones, pero en la práctica, no se han gestionado de forma adecuada. La gran mayoría de estos organismos, se pusieron en marcha muchos años después de la aprobación de la LOFFCCS. Además, estos tienen un gran componente político, lo que provoca que no sean eficientes a nivel operativo ya que no cuentan con la opinión de todos los miembros de las

---

<sup>210</sup> Por poner un ejemplo, una de las reivindicaciones de mi plantilla fue el traslado de los detenidos al cuartel de la GC de la localidad colindante por parte de miembros de la GC (competencia exclusiva de este cuerpo, art. 12.1.f). Esto se acordó en la Junta Local de Seguridad, pero no se pone en práctica.

<sup>211</sup> MARTIN, FERNANDEZ, M., “La profesión de Policía”, *Centro de Investigaciones sociológicas*, Madrid, 1990. pág. 124.



FFCCS. Considero necesario un gran impulso en las decisiones y estructura de estos organismos para que se consideren como un herramienta eficiente y eficaz para el fin por el cual se crearon.

El intento de colaboración y coordinación entre cuerpos policiales que tantas veces alude nuestra legislación se considera imprescindible en una estructura policial tan ramificada donde conviven tres niveles de administraciones. Con frecuencia los Agentes que intervenimos operativamente en la calle, observamos con impotencia como esta homogeneidad de criterios no es real, surgiendo a menudo diferencias entre los Agentes intervinientes de los diferentes cuerpos policiales que actuamos en un mismo territorio, provocado un perjuicio operativo que el ciudadano no puede ni debe soportar. Esto conlleva a que se vulnere un correcto funcionamiento y aplicación de las políticas de seguridad.

En este sentido es resaltable la opinión de RECASENS, al establecer que “la asignatura pendiente, el eterno objetivo nunca del todo alcanzado, la necesidad vital para el diseño del buscado modelo policial, así como para cualquier política de seguridad que se precie, se sitúa en conseguir la ajustada articulación de las diferentes policías actuantes sobre el mismo territorio una vez reconocida su existencia y razón de ser. Exigencia más perentoria aun cuando nos encontramos con esos “tres niveles de administración con tres policías tendencialmente integrales”<sup>212</sup>.

La coordinación debe basarse en una relación fluida entre los diferentes cuerpos policiales, con el objetivo de optimizar los recursos disponibles. Esta implica determinar un conjunto de pautas para evitar que en el ejercicio de nuestras funciones no se produzcan discrepancias.

Por mi experiencia como funcionario de policial local, en la gran mayoría de los casos, la coordinación en las actuaciones se produce entre nosotros en el momento de actuar, no hay protocolos establecidos desde un inicio. Esta crítica de ineficacia a la cual están sometidos los cuerpos policiales, y la cual comparto plenamente, la expresa también GARCÍA ORTIZ, al establecer varios interrogantes “tras 17 años de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de

---

<sup>212</sup> RECASENS i BRUNET, A., *La seguridad y el modelo policial español*, Ministerio de justicia e Interior, Madrid, 1996, pág. 56.

Seguridad la coordinación entre cuerpos sigue sin funcionar. La pregunta surge cuando decimos ¿Cuántos años más se deberá esperar para demostrarnos que a nivel nacional esta es imposible? Claro que mientras esperamos y debatimos, más sube la delincuencia, sin pensar que estamos ante una “evidente guerra de policías”, cuando deberíamos estar ante una auténtica “guerra contra el delito”<sup>213</sup>.

Por otro lado, y para finalizar este punto, como ya se ha mencionado anteriormente, cuando el poder político decida hacer algún cambio normativo, deberá contar con todos los actores intervinientes en la seguridad, y tener en consideración las manifestaciones dadas por los miembros de las FFCCSS, no adoptándose únicamente decisiones políticas. Por ello, deberá tener en cuenta la Recomendación 10 de 19 de septiembre de 2001, adoptada por el Comité de ministros del Consejo de Europa, que da carta de naturaleza al llamado Código Europeo de Ética de la Policial y no adoptar decisiones sin un consenso con profesionales de la seguridad y basados en fines políticos.

## **2.6 Nuevas amenazas, policía europea y políticas de seguridad**

La constante evolución a la que se ve sometida nuestra sociedad impulsada principalmente por su digitalización, provocan que las políticas de seguridad, así como sus organizaciones deban estar en un continuo proceso de cambio y adaptación, con el objetivo de seguir en armonía con el entorno que le rodea. El ámbito policial y la seguridad van de la mano, y no pueden quedar al margen, por considerarse un actor fundamental en una sociedad democratizada. En términos similares se pronunció LOUBET DEL BAYLLE, al establecer que “la policía se presenta como un servicio público más, cuya existencia se justifica por su capacidad de servicio para responder a las necesidades inmediatas del público y por la referencia a su papel de agente de coacción en el ejercicio de la ley”<sup>214</sup>. La seguridad en los últimos años se ha

---

<sup>213</sup> Cita extraída de CAMPOS, DOMENECH, A., “La policía local como policía integral... Op, Cit, pág. 168.

<sup>214</sup> LOUBET DEL BAYLE, J., “Policía, sociedad y los nuevos problemas de relación”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Revistas científicas complutense Nº7, Madrid, 1994.

visto afectada y vulnerada por diferentes motivos como el aumento de los delitos tecnológicos (ciber-delincuencia)<sup>215</sup> como consecuencia de la alta digitalización, sucesos sociopolíticos como los atentados del 11-M en la estación de Atocha o el cese definitivo de la actividad armada de la banda terrorista ETA en 2011. Actualmente han sucedido diferentes acontecimientos que están cambiando el sistema político y de seguridad como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 y más recientemente es la actual guerra rusa, con influencia internacional. Estos factores hacen que las políticas de seguridad se tengan que redefinir constantemente. En este último caso España y el resto de los países de la UE han tenido que aumentar el gasto en armamento y políticas de seguridad<sup>216</sup> ya que han visto como sus ejércitos y defensa nacional se han quedado obsoletas y contaban con poco medios ante un posible ataque militar de gran envergadura.

El desarrollo de las comunicaciones, el aumento de la movilidad y el proceso de la globalización, han contribuido a la proliferación y difusión de nuevas amenazas a nivel mundial<sup>217</sup>.

Los atentados terroristas de Nueva York en 2001 supusieron un punto de inflexión en el sistema de la seguridad internacional, estableciendo la lucha contra el terrorismo, como objetivo prioritario de ciertos países, reorganizando el sistema de alianzas en el ámbito global. Estos actos, hicieron patente la vulnerabilidad del sistema de seguridad a la que estamos sometidos en el S.XXI.

Por lo que respecta a España, los atentados yihadistas de agosto de 2017 situaron a España en el punto de mira del terrorismo y pusieron de manifiesto la importancia de esta amenaza para nuestro país. El problema de la seguridad

---

<sup>215</sup> El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), cambia de denominación, mediante decreto 734/20 de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MI.

<sup>216</sup> Véase en la publicación en el “diario.es” el día 14-03-2022 por Iñigo Aduriz, enlace: [https://www.eldiario.es/politica/sanchez-anuncia-aumento-gasto-defensa-buscara-pacto-bajar-impuestos\\_1\\_8830447.html](https://www.eldiario.es/politica/sanchez-anuncia-aumento-gasto-defensa-buscara-pacto-bajar-impuestos_1_8830447.html), y el periódico “el mundo” en artículo publicado el día 20-02-2022 por Carmen Valero, enlace: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/20/62128adb21efa0152d8b4572.html>, (fecha de consulta el 26/03/2022).

<sup>217</sup> Ver más en: GUILLEN, LASIERRA, F., *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Bosch Editor, Barcelona, 2016.

actual traspasa nuestras fronteras, es por ello por lo que se requiere la inclusión en la actuación por parte de diferentes actores del sistema internacional, como son las Organizaciones Internacionales y no Gubernamentales.

Estas nuevas amenazas a nivel global se pueden resumir en, el aumento de armas de destrucción masiva, crimen organizado transnacional, narcotráfico, tráfico ilícito de armas y personas o terrorismo internacional y el ciber-crimen. Los gobiernos intentan dar soluciones a través de la adopción de nuevas políticas públicas de seguridad y a través del apoyo y cooperación internacional. En el ámbito internacional, se pretende desarrollar el derecho internacional<sup>218</sup>. En la Carta de las Naciones Unidas, se incluye como objetivo “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”<sup>219</sup>.

En el ámbito europeo, en noviembre de 2020 se celebraron las jornadas “una nueva agenda de seguridad para Europa”<sup>220</sup>, cuyo objetivo fue exponer la necesidad asumir por parte de la UE más capacidad de defensa y ser más autónoma en esta materia y establecer las prioridades de la agenda europea en materia de seguridad

Como consecuencia de la pandemia, se tuvieron que revisar las políticas de Seguridad Nacional en nuestro país. Es por ello por lo que el 28 de diciembre de 2021 se aprobó el informe de estrategia de Seguridad Nacional por RD 1150/2021. En este informe se hace un análisis de riesgos para los años 2021-2023. En este, se señaló que la crisis generada por la COVID-19, es considerada como la más grave desde la Segunda Guerra Mundial en cantidad de muertes y casos diagnosticados, ya que tiene consecuencias en los muchos

---

<sup>218</sup> El derecho internacional es la rama del derecho que se ocupa de definir y regular las relaciones entre los Estados.

<sup>219</sup> Extraído de la pág. de Naciones Unidas, enlace, <https://www.un.org/es/our-work/uphold-international-law>, (fecha de consulta el 25/02/2022).

<sup>220</sup> Extraído de la pág. del Instituto de Política Internacional de Madrid, enlace, <https://ipi-ufv.com/foro-estrategico-agenda-seguridad-europa-2020/>, (fecha de consulta el 26/02/2022).

ámbitos relacionados con la seguridad nacional<sup>221</sup>, es por lo que se ha elevado las epidemias y pandemias como el riesgo más peligroso para la seguridad nacional de España. Además también se cataloga como “peligro muy alto”: la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad del ciberespacio, el espionaje y los flujos migratorios irregulares, los efectos del cambio climático, las amenazas para las infraestructuras críticas, las emergencias y catástrofe, los conflictos armados, la vulnerabilidad energética, el crimen organizado, la vulnerabilidad aeroespacial, el terrorismo y la vulnerabilidad marítima.

En esta estrategia, se hace una distinción de lo que se consideran amenazas (comprometen o pueden socavar la Seguridad Nacional y desafíos (incrementan la vulnerabilidad provocando situaciones de inestabilidad). Actualmente, tanto las amenazas como los desafíos suelen estar interconectados y sus efectos traspasan nuestras fronteras. Además, en esta revisión de la seguridad, se eleva a nivel de amenaza de peligro contra la seguridad nacional las “campañas de desinformación” y se considera necesario crear un Plan Integral de Seguridad en Ceuta y Melilla por la entrada masiva de inmigrantes y la tensión diplomática con Marruecos.

Ante el estado actual de vulnerabilidad que están sometidas nuestras fronteras, considero necesario la implantación de un sistema de alerta temprana de amenazas, la creación de un plan de gestión eficaz antes las crisis<sup>222</sup>, una coordinación real entre todas de las Administraciones Públicas, europeas e internacionales y un uso eficiente de los recursos disponibles. La crisis surgida entre Rusia y Ucrania ha sucumbido el sistema de seguridad internacional pero también en el seno de la UE y nacional, confirmándose que los países europeos no cuentan con una política pública de seguridad en común. Cada estado tiene su propio criterio de cómo afrontar una situación de crisis, lo que provoca una clara debilidad en el sistema de los estados miembros en políticas de seguridad<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> Documento del informe anual de Seguridad Nacional, extraído de, <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2020>, (fecha de consulta el 26/02/20229).

<sup>222</sup> En los últimos meses, se ha podido ver como diferentes países de la UE, han tenido que improvisar en función de cómo se iban aconteciendo los sucesos como la pandemia o la guerra de Rusia.

<sup>223</sup> Como consecuencia de esta crisis se tuvo que convocar un congreso extraordinario de la OTAN, se puede ver en la publicación en el periódico del “ABC” el día 24-03-2022, enlace:

En 2004 se dio un paso para tratar de gestionar en común las fronteras mediante la creación de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), lo que se denominó “la primera policía comunitaria”. Se pretendió que los cuerpos policiales de la UE actuaran coordinadamente y de forma conjunta al refuerzo de las fronteras europeas. Es por ello por lo que, en 2020, se actualizó la normativa<sup>224</sup> con el fin de actuar en común frente a posibles unilateralismos y descoordinación entre los Estados miembros. Esta Agencia proporciona apoyo terrestre, aéreo y marítimo a los cuerpos aduaneros y policiales de los Estados miembros, la lucha contra la delincuencia transfronteriza y ayuda a las policías nacionales al retorno de personas que se encuentren en situación irregular. Esta Agencia está compuesta por mil agentes, los cuales están cedidos a los diferentes cuerpos de seguridad nacionales, pasando a convertirse en el primer cuerpo uniformado de la Unión Europea. En España, Frontex cuenta con presencia permanente en las fronteras de Ceuta y Melilla, así como en los principales puertos y aeropuertos españoles.

En el seno de la UE, en 2004 Francia, España, Italia y Portugal se unieron inicialmente para la creación de una organización policial integrada por los miembros de las FFCCS de los países firmantes con naturaleza militar, denominada Fuerza de Gendarmería europea (EUROGENDFOR)<sup>225</sup>. El 18 de octubre en 2007 se firmó el “tratado de Velsen”<sup>226</sup> naciendo oficialmente y adhiriéndose otros países como Holanda, Polonia y Rumania. Durante 2017 España asumió la presidencia de este organismo<sup>227</sup>. Esta organización cuenta

---

[https://www.abc.es/internacional/abci-sigue-directo-declaracion-pedro-sanchez-antes-reunion-consejo-extraordinario-otan-202203240920\\_video.html](https://www.abc.es/internacional/abci-sigue-directo-declaracion-pedro-sanchez-antes-reunion-consejo-extraordinario-otan-202203240920_video.html).

<sup>224</sup> Reglamento (UE) 2019/1896 del parlamento europeo y del consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.1052/2013 y (UE) 2016/1624.

<sup>225</sup> Se puede leer más en el Boletín Oficial del Estado, enlace: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-7251](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-7251) y <https://www.dsn.gob.es/ca/actualidad/seguridad-nacional-ultima-hora/fuerza-gendarmeria-europea>. Fecha de consulta 26-03-2022.

<sup>226</sup> Ratificación del tratado de Velsen por el gobierno de España, publicación en el Boletín Oficial del Estado, enlace: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-7251](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-7251).

<sup>227</sup> Extraído de la pág. oficial de la GC, enlace: [https://www.guardiacivil.es/es/prensa/historico\\_prensa/6034.html?versionImprimible=true](https://www.guardiacivil.es/es/prensa/historico_prensa/6034.html?versionImprimible=true). Fecha de consulta 27-03-2022.

con un Cuartel General permanente ubicado en Vicenza (Italia), (art. 3b del Tratado), tiene naturaleza militar y ejerce funciones policiales<sup>228</sup>, tiene como objetivo fortalecer la política europea de seguridad y defensa, en palabras de Francisco Esteban Pérez, general de Brigada de la GC y Jefe de EUROGENDFOR entre 2013 y 2015, una iniciativa multinacional de siete Estados Miembros que tiene el fin de reforzar las capacidades de gestión de crisis internacional y contribuir a la Política Común de Seguridad y Defensa”<sup>229</sup>. Se trata de una institución de carácter puramente operativo y con capacidad de reacción rápida, con la finalidad de llevar a cabo todas las actuaciones policiales en el marco de operaciones de gestión de crisis en el exterior, pudiéndose poner a disposición de la UE y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros. Uno de los requisitos para ingresar en esa fuerza, es que el país firmante cuente con un cuerpo policial militar en su país. En este caso España destina unos 800 efectivos este organismo<sup>230</sup>. En total en la actualidad suman más de 300.000 policías de todos los países firmantes. Sus tareas son realizadas en un ambiente hostil, con alto grado de inestabilidad, cuando existe un grado de violencia real. Como peculiaridad, el Art. 16 del tratado establece que el personal de EUROGENDFOR deberá vestir su uniforme con arreglo a la normativa de sus países respectivos, sus miembros no cuentan con un uniforme homogéneo.

---

<sup>228</sup> El art. 4.3 del tratado establece, que EUROGENDFOR podrá utilizarse para: realizar misiones de seguridad y orden público; controlar, asesorar, orientar y supervisar a la policía local en su trabajo cotidiano, incluidas las labores de investigación criminal; llevar a cabo tareas de vigilancia en lugares públicos, regulación del tráfico, control de fronteras e inteligencia general; realizar labores de investigación criminal, entre ellas la investigación de delitos, averiguación del paradero de delincuentes y su puesta a disposición de las autoridades judiciales competentes; protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público en caso de alteraciones del mismo; formación de agentes de policía de acuerdo con los estándares internacionales; formación de instructores, en particular a través de programas de cooperación.

<sup>229</sup> Extraído de la pág. de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, enlace, <http://www.uimp.es/actualidad-uimp/el-general-de-brigada-de-la-guardia-civil-desentra-na-en-la-uimp-los-mecanismos-de-actuacion-del-eurogendfor.html>, (fecha de consulta el 27/03/2022).

<sup>230</sup> Se puede leer más en la pág. oficial de la GC, extraído de, [:https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/egex2011/fuerza.html](https://www.guardiacivil.es/es/prensa/especiales/egex2011/fuerza.html), (fecha de consulta el 26/03/2022).

Con los últimos acontecimientos acontecidos en Rusia y Ucrania, se ha hecho visible la vulnerabilidad de nuestro país<sup>231</sup> y el resto de los miembros de la UE, por no contar con políticas de seguridad comunes y poder hacer frente a una amenaza física. Son infinidad de organismo a nivel nacional y europeo creados para gestionar las políticas de seguridad, necesario para la gestión de amenazas como pueden ser el terrorismo o el ciber-crimen, pero, cuando se trata de una amenaza como la surgida por parte de Rusia, la UE no cuenta con un cuerpo operativo en común para su defensa. La mayoría de estos organismos, tienen un carácter político, informativo, de cooperación y coordinación como el caso de la Agencia EUROPOL<sup>232</sup>, pero ninguno de estos es considerado como órgano puramente operativo, por lo creo conveniente la creación de una fuerza policial en común a todos los estados miembros, no solo unos cuantos, con unas políticas de seguridad y acción comunes para hacer frente a las amenazas más graves en el seno de la UE. Esto dotaría a la UE de una política de seguridad en común entre todos los Estados, para así poder afrontar las crisis de forma paritaria, conjunta y coordinada.

Recientemente el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), ha informado que España es un objetivo prioritario para los Hackers Rusos<sup>233</sup>. ¿Está preparado nuestro sistema informático para defenderse y soportar un ataque de tal envergadura? ¿Tiene nuestro país un modelo de seguridad eficaz para prevenir ataques cibernéticos? En vista de los últimos acontecimientos mencionados, la respuesta es que no. Ya se vio hace unos meses (marzo y junio de 2021), que nuestro sistema es vulnerable frente amenazas en las redes, y el Servicio Público de empleo estatal (SEPE)<sup>234</sup>, fue víctima de un ciber-ataque a través de

---

<sup>231</sup> Recientemente se ha conocido que el móvil del presidente del Gobierno Pedro Sánchez ha sido espiado. Ver noticia del periódico "público", publicado el 03/05/2022, enlace en: <https://www.publico.es/politica/espionaje-movil-pedro-sanchez-pegasus-19-31-mayo-2021-plena-crisis-marruecos.html>, (fecha de consulta el 09/05/2022).

<sup>232</sup> Leer más de la pág. oficial de la GC, enlace, [https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/Cooperacion\\_Internacional/Organismos\\_Internacionales/index.html](https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/Cooperacion_Internacional/Organismos_Internacionales/index.html), (fecha de consulta el 26/03/2022).

<sup>233</sup> Ver noticia en la publicación del periódico "La Vanguardia", publicado en fecha: 29-03-2022 por la Vanguardia Barcelona, enlace: <https://www.lavanguardia.com/tecnologia/20220329/8160493/espana-objetivo-inminente-grupos-hackers-rusos-pmv.html>, (fecha de consulta el 30/03/2022).

<sup>234</sup> Extraído de la pág." Business Insider", enlace: <https://www.businessinsider.es/vivio-ciberataque-sepe-dentro-19000-horas-extra-973861>, (fecha de consulta el 30/03/2022).



un *ransomware*. Por este motivo, se creó un comité de ciber-seguridad, dirigido por el organismo dependiente del CNI, el Centro Criptológico Nacional. España tiene descuidada el espacio de las redes y comunicaciones<sup>235</sup>.

Para pretender consolidar un modelo policial eficiente y eficaz, considero fundamental que los miembros de las FFCCSS dispongan de herramientas y políticas de seguridad reales para poder garantizar la seguridad de todos.

## **CONCLUSIONES:**

---

<sup>235</sup> Opinión de Enrique puertas, profesor de Inteligencia Artificial y Big Data de la Universidad Europea/ The Diplomat, publicado el 15/03/2022 en: <https://atalayar.com/blog/esta-espa%C3%B1a-preparada-para-protegerse-de-los-ataques-ciberneticos>, (fecha de consulta el 30/03/2022).

**PRIMERA:** Para que un modelo policial sea útil a la sociedad a la que sirve, es fundamental reformular constantemente las políticas de seguridad, y así poder contar con unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad preparada para los nuevos retos. Conocer la opinión que tiene la sociedad respecto a los cuerpos policiales ayudará a analizar este colectivo y poder establecer mejoras para aumentar la calidad de los servicios policiales.

**SEGUNDA:** La existencia de un cuerpo de carácter militar con funciones policiales parece encajar cada vez menos en nuestra sociedad. Es por ello por lo que se debería de replantear la opción de desmilitarizar el cuerpo de la GC y a la vez unificar al CNP y a la GC en un mismo cuerpo. Esto conllevaría aunar los recursos disponibles de ambos cuerpos, ganando en eficacia y coordinación.

**TERCERA:** La normativa policial a nivel autonómico requiere de unas pautas que vengan de la administración central. Esto nos permitiría tener una estructura policial autonómica más homogénea. Además, considero necesario unificar toda la normativa policial en un único texto donde no existan disparidades competenciales ni funcionales y que todos los cuerpos policiales estén sometidos a una misma legislación básica en común. Esto ayudará a contar una normativa que dote a los cuerpos policiales de una mayor seguridad jurídica.

**CUARTA:** Se considera necesario revisar el modelo autonómico actual por considerarlo muy heterogéneo. Esto pasaría por integrar a los cuerpos locales en las PA, pasando a depender todos ellos de un mando único de ámbito autonómico, administrado y centralizado desde la propia CCAA. Esto ayudará a mejorar la eficacia y coordinación de estos cuerpos policiales y a optimizar los recursos públicos disponibles, repercutiendo en que contaríamos con una administración más sostenible.

**QUINTA:** Por lo que respecta al ámbito territorial local, sería más conveniente contar con la estructura policial mencionada en el punto cuatro,

pero de no ser así, considero necesario establecer un marco legislativo nuevo para las PL y adaptarlo a la realidad actual. Por otro lado, se debería de establecer una cantidad mínima de agentes que deben de ocupar la plantilla de PL en el caso del municipio de menos de 5.000 habitantes que decidan crear su cuerpo policial. Por lo que respecta a la temporalidad, se debería eliminar la condición de “funcionario interino” en el ámbito de la PL y ocupar las vacantes con otras fórmulas como pueden ser la comisión de servicios. Para poder mejorar la calidad policial, se necesitan policías con un bagaje profesional y no personal carente de formación. Con la fórmula de la policía autonómica se solventaría este problema, pues se ocuparían las vacantes con personal del propio cuerpo, mejorando la racionalización administrativa.

**SEXTA:** Como consecuencia de los puntos anteriores, considero necesario reformular el modelo policial actual, donde existan dos niveles, por un lado, los cuerpos estatales (con la posibilidad de fusionarse en un único cuerpo policial) y por otro un cuerpo policial autonómico/local con la fusión de las policías locales y autonómicas.

**SEPTIMA:** Con un modelo policial plural como el nuestro, es fundamental establecer unos mecanismos de coordinación y colaboración eficaces entre los diferentes cuerpos policiales que operan en un mismo territorio. Ello ayudaría a mejorar la eficacia en sus actuaciones. Para ello se debe de mejorar su funcionamiento y así poder conseguir la adecuada articulación entre los diferentes miembros policiales.

**OCTAVA:** Los países europeos deben de mejorar sus organismos de seguridad y establecer nuevas políticas de seguridad comunes y actuales a las nuevas amenazas. Para ello, sería conveniente implantar un sistema de alerta temprana frente a amenazas y la creación de un plan de gestión ante crisis de gran envergadura. Solo así conseguiremos tener un espacio europeo seguro y que combaten a la vez y sin fisuras los nuevos retos del futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA, AURTENETXE, I., y AURTENETXE.J.L., “Reflexiones sobre el modelo policial vasco”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2000, pág. 155.

ALCANTARA PEREZ, P., “El Águila gris: la policía política durante la dictadura franquista en Asturias y Madrid (1956-1976)”. Tesis doctoral, Madrid, 2019.

ALLI ARANBUREN, J. C., “Del régimen foral liberal al régimen democrático de los derechos históricos”, *Tesis*, Navarra, 1998.

BALLBÉ, M., "Diez años de seguridad y policía autonómicas", *Revista Catalana de derecho público*, Nº 12, Barcelona, 1990, pág.120.

BARCELONA LLOP, J., “El régimen jurídico de la Policía de Seguridad”, *Instituto Vasco de Administración Pública*, 1988, pág. 76.

BARCELONA LLOP, J., “Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los Cuerpos Locales de Policía: el estado de la cuestión”, *Diario de Derecho Municipal*, 2012, pág. 2.

BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones Constitucionales Sobre el Modelo Policial Español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*.1996, págs. 100 a 101.

BARCELONA LLOP, J., “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 1991, pág. 33.

CAMAÑES, GARCIA, D., SOLORES, ARROYTA, J., VILARO I CAMPS, X., “Los cuerpos policiales en nuestro país y su integración en un sistema de Seguridad Pública, *Cuadernos de Trabajo Social* Nº 7, Universidad Complutense de Madrid, 1994.

CAMPOS, DOMENECH, A., “La policía local como policía integral básica en el sistema español”, Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2015, pág.26.

CASTELLS ARTECHE, J.M., “La aplicación del estatuto de octubre de 1936: La acción institucionalizadora del gobierno vasco”, *Revista Iura Vasconiae*, 2013.

CHINCHILLA MARIN, C., *Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pág. 63.

CRESPO HELLÍN, F., “El cuerpo único de la Policía autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: Modelo Policial de Futuro”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*. 2005, pág. 23.

CRESPO HELLIN, F., *El nuevo encuadre constitucional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en Diez años de régimen Constitucional*, Tecnos, Valencia, 1989, pág. 434.

CRESPO HELLIN, F., *Problemática competencial de los Cuerpos Policiales, una referencia al modelo policial de la Comunidad Valenciana*, Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, Valencia, 2000, pág. 1083.

CRESPO HELLÍN, F., *Puntos de debate y reforma del modelo policial*, Libro de ponencias del I Congreso Nacional de Policía Local, Valencia, 2013, pág. 51.

CURBET, J., “La Policía Local en la encrucijada de la Nueva Era”, *Revista Policía Municipal*, 2001, pág.28.

DE ANTON LOPEZ, J., “El sistema policial en tiempos de Fernando VII, Isabel II y 1ª República”, *historianovel*, 2007, en línea: <http://historianovel.blogspot.com/2007/12/sistema-policial-en-tiempos-de-fernando.html>. Fecha de consulta 10 marzo 2022.

DE DIEGO GONZALEZ, Á., “La prensa y la dictadura franquista. De la censura al Parlamento de papel”, Málaga, 2016.

DORAL, JA., *Noción de orden público en Derecho civil español*, Ediciones Universidad de Navarra S.A, Pamplona, 1967.

GIL MARQUEZ, T., *Modelo policial y forma de Estado en España*, Atelier, Barcelona, 1999, pág. 99.

GUILLEN, LASIERRA, F., *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Bosch Editor, Barcelona, 2016.

HERRERA, ARRANDO, J, V., “Seguridad y ciudadana en la España Democrática, La Policía de Proximidad como Ética Aplicada, *Tesis doctoral*, Valencia, 2018, pág. 84.

JUSTEL, M., “Imagen Pública de la Policía”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 18, 1982, págs. 89-90.

LOPEZ NIETO Y MALLO, F., “La Policía Municipal”, *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 2007, pág. 30.

LOPEZ, GARRIDO, D., “El aparato policial en España”, *Ariel*, Barcelona, 1987, pág. 169.

LORENTE SARIÑENA, M., y MARTINEZ PEREZ, F., “Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil”. *RJUAM*, Nº 19, Madrid, 2009.

LOUBET DEL BAYLE, J., "Policía, sociedad y los nuevos problemas de relación", *Cuadernos de Trabajo Social*, Revistas científicas complutense Nº7, Madrid, 1994.

MARTIN, FERNANDEZ, M., "La profesión de Policía", *Centro de Investigaciones sociológicas*, Madrid, 1990. pág. 124.

NIEVES CHAVES, S., "Miedo, represión, guerra Civil y dictadura Franquista"., Universidad de Castilla la Mancha, 2009.

RECASENS I BRUNET, A., "La seguridad y el modelo policial español"., *Ministerio del Interior*, 1996, pág. 54.

RECASENS i BRUNET, A., *La seguridad y el modelo policial español*, Ministerio de justicia e Interior, Madrid, 1996, pág. 56.

SMITH. JC., "El orden público como concepto y como «status» social", *Revista de Derecho Español y americano*, Madrid, 1965, pág. 171.

TORRES, J., "El debate sobre el modelo policial", *PREVENCIO*, Nº10, Barcelona, 1994, págs. 3 a 4.

TUDELA, POBLETE, P., "Cultura policial y control interno"., *Revista de Estudios Policiales*, Nº 7, Santiago, 2010.

TURRADO VIDAL, M., "Estudios sobre Historia de la Policía I", *Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior*, Madrid, 1991.

TURRADO, VIDAL, M., *La Policía en la historia contemporánea de España.*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000, pág. 269.

VALDERIBERAS, SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español*, Marcial Pons y Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pág. 52.

VALRIBERAS, SANZ, Á., *Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 1999, pág. 175.