

5.1.1.2. *Policía Nacional*

Podemos fechar la creación de la Policía Nacional, (en adelante PN) en el año 1824, cuando el Rey Fernando VII dictó la Real Cédula, de 13 de enero de 1824, por la que se creaba la Policía General del Reino (Portal web de la Policía Nacional, 2018). Tal y como se indicaba en aquel documento, este cuerpo se constituía con el principal objetivo de otorgar seguridad a los núcleos poblacionales que por aquel entonces se comenzaban a configurar. También se encargaban de realizar otras tareas, como el control de establecimientos, la realización de diferentes labores con carácter social o la expedición de pasaportes y visados, entre otras.

La centralización del cuerpo de PN surgió con la llegada de la Restauración, destacando especialmente el periodo comprendido entre los años 1905 y 1912, en los que esta institución sufrió una gran reforma la cual dio origen a la policía moderna (Portal web de la Policía Nacional, 2018).

En la actualidad, la PN es un Instituto armado de naturaleza civil con una estructura jerarquizada. La ley que determina la estructura de la Policía Nacional es la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional; concretamente, en el artículo 17 de esta Ley se presentan las escalas y categorías en las que se constituye el cuerpo, distinguiendo:

- Escala Superior: con las categorías de Comisario principal, y Comisario
- Escala Ejecutiva: con las categorías de Inspector jefe e Inspector
- Escala de Subinspección: con las categorías de Subinspección
- Escala Básica con las categorías de Agente y Oficial

En cuanto a las funciones y competencias de la PN y de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al art. 104.1 de la CE, establece como misión principal,

“la protección del ejercicio de los derechos y libertades y el mantenimiento de la seguridad ciudadana”.

En cuanto a la distribución material de competencias el art .12.1. establece las *“funciones exclusivas”* de la PN, destacando:

- *Expedición del DNI y pasaportes.*
- *Control de entrada y salida del territorio nacional.*
- *Las previstas en la legislación sobre 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.*
- *Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente*

En relación a las funciones de cada cuerpo, quitando de algunas competencias exclusivas, estas son prácticamente las mismas, cambiando únicamente el ámbito territorial en el cual las ejercen.

El artículo 5 de la ley orgánica 2/86, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recoge los principios básicos de actuación aplicables a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, los cuales tienen como finalidad principal, marcar las pautas que regirán las relaciones Policía-Ciudadano, pudiendo destacar:

- *Adecuación al ordenamiento jurídico.*
- *Relaciones con la comunidad el ciudadano*

- Tratamiento de detenidos
- Dedicación profesional
- Responsabilidad

Aunque estos principios inspiradores deben estar presentes en las actuaciones de todas las FCS, no podemos decir que por sí solos supongan un auténtico código deontológico policial. Es por ello, que citando a (Berrocal Diaz,2016) estos principios básicos de actuación, unidos a la resolución 690 del consejo de Europa, junto a la resolución 169/34 de naciones Unidas, podrían constituir el auténtico código deontológico de nuestras FCS.

Por último, en cuanto a las unidades especializadas con las que cuenta la PN estas aparecen en el art. 20 de la ya citada anteriormente Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

Estas unidades se crean para llevar a cabo determinadas funciones específicas donde es necesario poseer un nivel de conocimiento concreto en un determinado ámbito. Podemos mencionar, por ejemplo, el Grupo Especial de Operaciones (GEO), la Brigada de Investigación Tecnológica (BIT), la Unidad Especial de Subsuelo y Protección Ambiental (UES) o la Unidad de Intervención Policial (UIP), entre otras.

5.1.2. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Comunidades Autónomas.

Como ya hemos comentado en apartados anteriores la aprobación de la CE supuso la descentralización del Estado y por ende la creación de 17 Comunidades Autónomas con sus propias instituciones de autogobierno.

En lo que respecta a la Seguridad Pública, y aunque la CE establece que esta es competencia exclusiva del Estado, el art 149.1.29 ya contemplaba la creación de cuerpos de Policías de las Comunidades Autónomas, en la forma, establecida en sus respectivos estatutos, constituyendo estos la norma institucional básica de autogobierno en sus territorios, hecho que vuelve a poner de manifiesto la

ingente cantidad de leyes diferentes destinadas a regular los diferentes cuerpos policiales.

En cuanto a los cuerpos Policiales dependientes de las diferentes CC.AA, la elaboración de la LOFCS, ya venía previa aprobación de la misma condicionada por la existencia de las Policías Autonómicas vasca, navarra y catalana, creándose en el caso de la vasca y catalana, sin respetar a la necesaria reserva a ley orgánica de esta materia,(debido a la regulación de derechos y libertades fundamentales) tal y como hemos mencionado en apartados anteriores, basándose en la legitimidad histórica de ambos cuerpos policiales, datando su origen de un periodo anterior a la aprobación de la LOFCS.

Desde su creación, ambos territorios, han ido ampliando su ámbito competencial, pudiendo afirmar sin ningún género de dudas, que en estos territorios la implantación de un Cuerpo Policial autonómico propio, como la Ertzaintza o los Mozos de Escuadra, ha supuesto en la práctica, una sustitución competencial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus respectivos territorios, con una participación prácticamente residual de estos cuerpos en el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Miguel Hernández

En lo que respecta a la Policía Foral de Navarra sus funciones vienen reguladas en la ley Foral 8/2007 de 23 de marzo, destacando entre ellas, sus competencias en materia de tráfico, siendo creada está en su origen como Policía de carreteras, gozando de un desarrollo notablemente inferior al de las Policías Catalana y vasca.

Por último, haremos un breve repaso por el cuerpo General de la Policía Canaria, gozando entre las anteriores de una menor relevancia, destacando entre sus funciones, la vigilancia y protección de personas, órganos y edificios, establecimientos y dependencias de la comunidad autónoma tal y como establece la Ley General de la Policía Canaria, aprobada por el parlamento de Canarias el 28 de mayo de 2008.

Atendiendo al resto de Comunidades Autónomas, Andalucía, Comunidad Valenciana Galicia y Aragón, y según lo establecido en sus respectivos

estatutos, crearon Cuerpos de Policía Autonómicos, constituidos por Unidades Adscritas de Policía Nacional, tal y como establece el art.37 de la LOFCS.

En este epígrafe y atendiendo a las Unidades adscritas, cabe hacer mención a la escasez de competencias de estas unidades, por ejemplo, el caso de la Comunidad Valenciana, cuyo ámbito competencial se reduce a menores y espectáculos públicos, siendo esta competencia ejercida además por el resto de FCS.

En lo que respecta al resto de Comunidades Autónomas, no tienen ni están en proceso de solicitar Unidades adscritas ni Policía Autonómica, hecho que provoca una acuciante desigualdad en el desarrollo policial de las diferentes Comunidades.

En relación a las funciones que llevan a cabo las policías autonómicas, estas se determinan en el artículo 38 de la ya citada anteriormente LOFCS. No obstante, como hemos mencionado en el apartado anterior. La creación del cuerpo, así como su regulación, vendrá determinado por los respectivos Estatutos de Autonomía tanto en el caso de contar con Cuerpo Policial propio, como en el caso de contar con Unidad adscrita.

De entre las funciones de los Cuerpos de Policía Autonómica sin perjuicio de las que puedan reconocer sus respectivos estatutos, podemos destacar:

1. *“Funciones propias”:*
 - *Garantizar el cumplimiento de las normas y órdenes específicas dictadas por las Comunidades Autónomas.*
 - *Proteger personas, organismos, así como edificios, instalaciones de la Comunidad Autónoma.*
 - *Examinar las actividades sujetas a las normas o disciplinas de las Comunidades Autónomas y condenar cualquier actividad ilegal.*
 - *La utilización de medios coactivos a su alcance con el objetivo de hacer cumplir las leyes o normas de la propia Comunidad.*
2. *Como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:*
 - *Velar por el cumplimiento de las leyes, así como demás normas estatales*
 - *Participar funciones de policía judicial.*

- *La vigilancia de los espacios públicos, así como salvaguardar las manifestaciones perseverando el orden en las mismas .*

5.1.3. Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones locales

Tal y como ocurre con las policías autonómicas, el artículo 51.1 de la LOFCS, de 13 de marzo, establece que *“los municipios tendrán la capacidad de crear sus propios cuerpos policiales. atendiendo a lo previsto en la ley y en base tanto a la legislación autonómica como a la ley 7/85 RBRL”*.

A lo largo de la historia, se han ido desarrollando funciones policiales en los municipios bajo diferentes nomenclaturas, ya sean (aguaciles, serenos vigilantes etc..) dando lugar a la creación de cuerpos policiales de tamaños y características muy diversas, realidad aún vigente en la actualidad.

El reconocimiento de la autonomía local, supone un impulso de la municipalidad, y un intento de potenciación de los cuerpos de PL, con la intención de superar el estigma que supone la consideración de los mismos como meros auxiliares del resto de FCS, habiéndose logrado en algunos municipios, pero no en su totalidad, debido a las grandes diferencias que existen dependiendo del municipio y la Comunidad Autónoma de pertenencia.

No se puede aludir a la PL como un cuerpo homogéneo, la PL no constituye un cuerpo único sino dependiente de cada Ayuntamiento, es por ello que cada Cuerpo de PL supondrá una realidad diferente en función de las características del municipio de pertenencia.

En lo que respecta al código deontológico de los cuerpos de Policía Local en particular y en general de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad, les serán de aplicación el art.5 de la LOFCS que establece los principios básicos de actuación, tal y como mencionamos con anterioridad.

Atendiendo a la regulación legislativa de los diferentes Cuerpos de PL existentes, el art 148.1. 22ª de la CE, establece la regulación de los mismos mediante una ley de coordinación de la propia comunidad.

El objeto principal de las diferentes leyes de coordinación de Policías Locales, es establecer los criterios básicos para la coordinación de las Policías locales, en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales, así el art. 1 ley 17/2017, de 13 de diciembre de Policías Locales y Coordinación de Policías locales de la Comunidad Valenciana.

Entre los objetivos de coordinación de las diferentes Policías locales y atendiendo al art.2 de la ley de coordinación citada en el párrafo anterior, entre ellos cabe destacar, *“adecuar la formación, organización, dotación y actuación de las policías locales a los cometidos que tienen legalmente asignados en materia de seguridad pública, garantizar la homogeneidad de sus recursos personales técnicos y materiales y mejorar la profesionalidad eficacia y eficiencia de los mismos”*.

También podemos destacar entre las funciones de las leyes de coordinación: la coordinación de la actuación de las policías locales, el establecimiento de una norma marco sobre estructura organización y funcionamiento de los cuerpos de PL, la fijación de las bases y criterios para la promoción selección y movilidad de los miembros de los cuerpos de Policía local, así como la regulación de los sistemas de homogeneización y homologación de uniformidad, medios técnicos y retribuciones entre otros.

Como norma general los cuerpos de PL existirán únicamente en aquellos municipios que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes, a excepción de aquellos casos con un menor número de habitantes en los que el Ministerio de Administración Territorial autorice esta creación. En aquellos municipios en los que no exista cuerpo de Policía Local, la función de estos podrá ser desempeñada por personal auxiliar de policía local, rigiéndose por la respectiva ley de coordinación de la Comunidad Autónoma, no gozando de la condición de agentes de la autoridad, cabe hacer mención a la STC 178/2019 que declara parcialmente inconstitucional la ley Foral 23/2018 de 19 de noviembre de las Policías de Navarra, en lo que respecta a, la consideración de los auxiliares de Policía como agentes de la autoridad, En relación con las funciones de estos auxiliares, las cuales difieren del resto de miembros de los

cuerpos de Policía Local, podemos destacar: tareas de apoyo a los funcionarios integrantes del Cuerpo actuando bajo su dirección y establece que sólo podrán ejercer funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones y dependencias oficiales, ordenación del tráfico viario de acuerdo con las normas de circulación, participación en tareas de auxilio al ciudadano y de protección civil, así como velar por el cumplimiento de normas de carácter administrativo.

Como excepción podemos hacer mención a la ley Foral 23/18 de 19 de noviembre de las Policías Locales de Navarra, la cual establece que con carácter general *“la Policía Local existirá en municipios de más de 7000 habitantes, pudiendo crearse en municipios con un número de habitantes inferior, cuando las condiciones de seguridad así lo aconsejen”*.

Tal y como se describe en el artículo 52 de la LOFCS, y en la totalidad de las leyes de coordinación, *“podemos definir los cuerpos de policía local como institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada”*.

En cuanto las principales funciones de estos cuerpos, en el artículo 53 de esta Ley se establecen las tareas que desempeñan, entre las que cabe destacar:

- *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 las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.*
- *Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.*
- *La 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.*

- *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 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.*
- *Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.*

Por otra parte, también cabe hacer mención al apartado 22 del artículo 148. 1 la Constitución Española, en la cual otorga a las Comunidades Autónomas ciertas competencias para llevar a cabo la coordinación relacionada con las policías locales de los diferentes municipios.

Al observar las diferentes funciones que pueden ejercer los miembros de los cuerpos de Policía local, de las mismas se puede apreciar el carácter colaborar o auxiliar de estos cuerpos con respecto al resto de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, hecho que el legislador plasmo en el momento de la elaboración de la LOFCS, llegando incluso a tener que comunicar a estos la práctica de algunas de ellas, como puede ser la instrucción de accidentes en el casco urbano o la práctica de diligencias de prevención entre otras. También y aludiendo de nuevo a las funciones de la PL, se puede observar que los mismos suponen lo más parecido al modelo de Policía comunitario, propuesto por Sir Robert Peel tal y como constatamos en el apartado de la clasificación de los modelos Policiales.

5.1.4. Comparativa con otros modelos policiales internacionales

En este apartado se compara el modelo policial español descrito con anterioridad con otros modelos policiales, centrándonos especialmente en aquellos países europeos que se encuentran más cercanos a nosotros a nivel geográfico.

Modelo Francés

Si hay que buscar una característica que defina el modelo Policial francés, esta es centralizada,

En el modelo policial francés existen dos cuerpos que prestan servicio en todo el territorio Nacional, la Gendarmería Nacional y la Policía Nacional, (pudiendo tener como homólogos en España las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) estos cuerpos coexisten además con un cuerpo de ámbito local, la Policía Municipal (pudiendo tener como homólogo en España las Policías Locales).

La Gendarmería Nacional es un cuerpo de naturaleza militar, con una doble dependencia, por una parte, dependiente del Ministerio de Defensa en relación a misiones militares, y dependiente del ministro del Interior y de los prefectos, para las misiones de policía, pudiendo asimilarlo a la Guardia Civil en España, tanto por su carácter militar como por su doble dependencia.

La Policía Nacional de Francia, por el contrario, posee una naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, prestando servicio en ciudades de más de 10.000 habitantes y debiendo garantizar la seguridad de los ciudadanos en las zonas urbanas y periurbanas, suponiendo un 5% del territorio, pero la mayoría de la población.

La Policía Municipal francesa data del año 1884, siendo suprimidas en el año 1941 por el nacimiento de la Policía Nacional con la intención de consolidar el modelo centralista. Tras la aprobación de las leyes de descentralización en el año 1982 y ante la creciente inseguridad ciudadana, es cuando se empieza a potenciar, ampliando notablemente el número de efectivos.

Pero como en el caso de España, no todos los municipios del país poseen cuerpos de Policía Municipal, solamente alrededor de un 9% posee cuerpo municipal.

Francia, al contrario que España ha afrontado el problema que puede suponer la falta de coordinación de los diferentes cuerpos y por este motivo han potenciado la creación convenios destinados a tal fin, que facilitarán la comunicación entre los diferentes cuerpos Estatales y los Cuerpos de Policía Municipal .En caso de que no existan tales convenios los policías municipales solo podrán ejercer sus competencias entre las 6 y las 23 horas, salvo ciertas excepciones. (Jar, Couselo,1995)

Como podemos observar después de enumerar las características del modelo policial francés, en lo que respecta a la Policía Municipal, sus funciones se encuentran muy encorsetadas, únicamente pudiendo ejercer competencias en algunos casos entre las 6 y las 23, realidad muy diferente a los cuerpos de Policía Local española, donde en la mayoría de los casos, los miembros de estos cuerpos desempeñan sus funciones a lo largo de toda la jornada.

Este modelo policial se repite en otros países europeos, como pueden ser Portugal, Luxemburgo, Grecia o Italia. También es similar al modelo de otros países de fuera de Europa, como Argelia o Marruecos, debido a su pasado como colonia francesa (Borakova, 2009).

Modelo Británico

Por otra parte, merece especial mención el modelo policial de Reino Unido, el cual presenta como características destacable del mismo, su carácter civil, su desmilitarización, y el carácter descentralizado ante la inexistencia de un Cuerpo Nacional, siendo considerado en Europa Continental como el origen y referente de la Policía comunitaria (Monjardet,1996) .

La Policía Metropolitana de Londres o Scotland Yard, se forma a partir del año 1829, uno de sus motivos fue el gran aumento de la delincuencia. Fue Sir Robert Peel, ministro del Interior, el fundador de dicho cuerpo.

Uno de los hechos que lo define es su carácter civil, hecho que se pone de manifiesto en la no utilización en sus orígenes de armas de fuego, problemática que hoy en día sigue sin solucionarse ante las protestas tanto de la ciudadanía como de aquellos que forman dicho cuerpo.

Como hemos comentado en apartados anteriores, la aparición de nuevas formas delincuenciales ha forzado a los diferentes cuerpos policiales a adaptarse a esta nueva realidad, y el caso de la Policía Británica no ha sido una excepción, creando la Criminal Intelligence Unit-NCIS, cuyo objetivo es exterminar todo tipo de criminalidad organizada, terrorismo, delitos de drogas, delitos sexuales, debiendo existir para ello una buena relación con la Interpol y Europol.

En Inglaterra encontramos dos cuerpos policiales:

- Fuerzas provinciales de Policía.
- La Policía metropolitana de Londres.

En este país existen un total de 43 cuerpos policiales, en el que cada cuerpo de policía es responsable de garantizar la seguridad y el mantenimiento del orden público en su ámbito de competencia dependiendo de la Autoridad Local correspondiente, en España su cuerpo homólogo en cuanto a cercanía al ciudadano y funciones se refiere, podría ser la Policía Local. Estos se caracterizan porque cuentan con un mayor arraigo local, lo cual supone una ventaja en lo que a relación Policía ciudadano se refiere, facilitando el flujo de información entre ambos, y trasladando una imagen de confianza hacia la institución Policial, la cual se centra en los problemas cotidianos de la gente. Otros países europeos como Alemania, Holanda o Suiza tienen un modelo descentralizado similar al del Reino Unido, pero con algunas modificaciones, como la existencia de algunos cuerpos con un carácter estatal o federal (Zurita Moreno, 2021).

Modelo Alemán

El modelo policial Alemán, también es un modelo descentralizado, pero que no cuenta con una policía con carácter militar, como consecuencia de su derrota en la Segunda Guerra Mundial. En este país se tiene un modelo policial federal en el que existen un total de 16 cuerpos policiales federales, sin contar la Policía Local (Fuentes i Gasó, 2020).

5.2. Los cuerpos de policía local

Como ya comentamos con anterioridad, en el pasado, personal con diferentes denominaciones, ya sean vigilantes aguaciles o serenos, han venido ejerciendo funciones de policía en los diferentes municipios, pudiendo determinar, que aquí encontramos los antecedentes de los actuales cuerpos de Policía Local.

Con la aprobación de la CE y atendiendo al art.137 de la misma, se configura la nueva división territorial del estado, reconociendo así también la autonomía de las entidades locales. A tenor de este reconocimiento se produce un aumento de los recursos, así como un intento de potenciación de los diferentes cuerpos de PL, pero lamentablemente esta potenciación se ha producido de una manera desigual en todo el territorio nacional.

A pesar de la realidad heterogénea que suponen la totalidad de los cuerpos de PL, Estos presentan un régimen estatutario, un código deontológico y unas competencias comunes, todas ellas reconocidas en la LOFCS.

El art.53 de la LOFCS define el carácter civil de los cuerpos de Policía Local, haciendo mención también a la jerarquización del cuerpo. En cuanto a su estructura, los diferentes cuerpos de policía local están divididos en varias escalas y categorías, pudiendo diferir en función de la Comunidad Autónoma en la que se encuentran. No obstante, con carácter general, existen un total de tres escalas: la escala técnica, la escala ejecutiva y la escala básica.

5.2.1. Antecedentes históricos

Entre los años 1840 y 1850 aparecieron cuerpos de guardia municipal en las principales ciudades de nuestro país siendo sus antecesores los vigilantes y serenos.

Se mantuvo la denominación de guardia municipal hasta 1952 con el reglamento de funcionarios de la administración local por el cual se estableció el término de policía municipal en 1960 se les dio la condición de agentes de la autoridad.

En este punto cabe hacer mención especial al periodo de la revolución industrial, que supone el traslado de la población del campo a las ciudades, con el consecuente aumento del tráfico rodado, situación que se afrontara con la creación de cuerpos destinados a tal fin (Berrocal Diaz, 2016)

En la actualidad la PL es un cuerpo de seguridad dependiente de las Corporaciones locales que participa en el mantenimiento de la seguridad ciudadana rigiéndose por la LRBRL la LOFCS las leyes de las comunidades autónomas reglamentos específicos de cada cuerpo y normas de las administraciones locales

Con el paso de los años, estos cuerpos policiales han ido expandiéndose con gran celeridad en diferentes municipios a medida que la población ha ido aumentando y como consecuencia del aumento de los flujos turísticos.

Por último, el desarrollo del municipalismo y el reconocimiento en la CE de la autonomía en el ámbito local, han contribuido de manera notable a la creación de estos cuerpos policiales de pequeño tamaño que en su origen realizaban funciones específicas que dependían del ámbito y de las necesidades del municipio en el que operaban (Berrocal Díaz, 2016).

En resumen, a pesar de que los cuerpos de policía local han ido creándose de manera independiente, todos ellos presentan una característica común y es, que han nacido motivados por la necesidad de las diferentes poblaciones, de la existencia de un cuerpo policial propio capaz de ejercer funciones de policía en el ámbito territorial del respectivo municipio, con el objetivo de satisfacer las diferentes necesidades y los problemas cotidianos de la población autóctona.

5.2.2. Leyes de coordinación de la Policía Local

Atendiendo al ordenamiento legislativo de la Policía local, estos como miembros de las FCS dependientes de las corporaciones locales, se encuentran sujetos a una doble legislación.

Por una parte, como miembros de la administración local se regirán entre otras por:

-La CE de 1978, los diferentes Estatutos de Autonomía, la ley 7/85 RBRL, RD 781/86 de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, la L.O 7/2007 del Estatuto Básico del empleado público

Como miembros de las FFCCS se regirán por:

-LOFCS, LOPSC, así como las diferentes leyes de coordinación de Policías Locales en el ámbito territorial de la comunidad autónoma respectiva.

A tenor de lo establecido en la LOFCS, de 13, concretamente en su artículo 39, es responsabilidad de las Comunidades Autónomas llevar a cabo la coordinación de la actuación del conjunto de los cuerpos de policía local en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la que se trate, a través del ejercicio de varias funciones, estando estas indicadas en la ley citada anteriormente.

A continuación, se muestra una tabla resumen con las diferentes leyes de Coordinación de Policías Locales en función de la Comunidad Autónoma:

Tabla leyes de coordinación Policías locales -Muñoz Perez,M,.(2019).El modelo Policial Español[Trabajo Final de Grado].

Comunidad Autónoma	Ley de Coordinación de Policías Locales
Andalucía	Ley 13/2001, de 11 de diciembre
Aragón	Ley 8/2013, de 12 de septiembre
Asturias	Ley 2/2007, de 13 de marzo
Baleares	Ley 4/2013, de 17 de julio
Cantabria	Ley 5/2000, de 15 de diciembre

Castilla La Mancha	Ley 8/2002, de 23 de mayo
Castilla y León	Ley 9/2003, de 8 de abril
Cataluña	Ley 16/1991, de 10 de julio
Canarias	Ley 6/1997, de 4 de julio
Extremadura	Ley 7/2017, de 1 de agosto
Galicia	Ley 4/2007, de 20 de abril
Madrid	Ley 1/2018, de 22 de febrero
Murcia	Ley 6/2019, de 4 de abril.
Navarra	Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre
Comunidad Valenciana	Ley 17/2017, de 13 de diciembre
País Vasco	Ley 4/1992, de 17 de julio
La Rioja	Ley 5/2010, de 14 de mayo

Como se puede desprender de la tabla anterior y tal y como hemos referenciado a lo largo del trabajo, existen 17 legislaciones diferentes, en cuanto a regulación de los cuerpos de PL.

Esto implica, la aparición de grandes diferencias en cuanto a uniformidad, medios técnicos, formación, nivel salarial etc.

6. DISCUSIÓN Y/O PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

Tras exponer y analizar el modelo policial existente en España, en este capítulo se lleva a cabo una discusión del mismo, desde un punto de vista crítico, reflejando las principales deficiencias que presenta el modelo y proponiendo cambios con el objetivo de subsanar tales deficiencias.

6.1. Justificación de la necesidad de un cambio en el modelo policial

De entre las principales características del modelo policial español que podemos identificar como deficiencias o posibles puntos de mejora, desde mi punto de vista podemos destacar las siguientes:

- Desde la aprobación de la CE de 1978, han sido los diferentes gobiernos, los que han tomado las decisiones en lo que a Policía se refiere, dejando de lado criterios técnicos, centrándose únicamente en acomodar como altos mandos de los diferentes cuerpos policiales a personal a fin a su corriente política, guiándose más por la ideología que por la correcta efectividad de los diferentes cuerpos policiales.
- Como pudimos observar en el apartado de los cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas, existen varias de ellas que no poseen ni cuerpo Autonómico propio ni Unidad adscrita, es por ello que no es de extrañar, que estos territorios soliciten la creación de cuerpos propios en un futuro, lo cual supondría aumentar aún más si cabe el número de efectivos policiales.
- En los que respecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en referencia a su ámbito competencial el cual se distribuye en atendiendo a criterios de territorialidad, esta data de hace casi 4 décadas. Lo que resultaba efectivo hace 40 años ahora carece de sentido, Los núcleos

poblacionales han cambiado y por tanto la distribución competencial también debería adaptarse a esta nueva realidad.

- Existen demasiados policías realizando tareas no policiales, lo que supone una merma en el número de efectivos.
- El sistema policial español es de los más complejos de la Unión Europea, con hasta 4 cuerpos policiales prestando servicio en un mismo territorio. De poco sirve tener un alto número de efectivos policiales si estos no trabajan de manera coordinada.
- A tenor del punto anterior también veo necesario hacer hincapié en la deficiente comunicación existente entre los diferentes cuerpos Policiales, hecho que propicia una falta de eficacia y eficiencia de los mismos.
- Cabe hacer mención a la existencia de bases de datos diferentes en función del cuerpo policial, lo que impide que la información fluya restando efectividad.
- La gran heterogeneidad que supone el conglomerado de cuerpos de Policía local del Estado español, cada uno regulado por la respectiva ley de coordinación de la comunidad autónoma, con niveles retributivos diferentes, con competencias diferentes en función del municipio de pertenencia.
- En relación con los cuerpos de policía local, estos cuentan con una cada vez mayor preparación a nivel técnico, y habitualmente acaban asumiendo funciones incluso más allá de las establecidas en la ley, no solo en el campo de la seguridad ciudadana sino también a nivel judicial, actuando como Policía Judicial (Barcelona Llop, 2006).
- El país se encuentra por encima del promedio europeo el número de agentes de policía por cada 100.000 habitantes, lo que conlleva un elevado gasto económico para el estado (Zurita Moreno, 2021).
- El aumento de flujos migratorios, el terrorismo internacional y la proliferación de las redes sociales ha propiciado la aparición de nuevas formas de delincuencia (bandas juveniles, estafas por internet etc.) siendo necesario dotar a los diferentes miembros de los cuerpos policiales de la formación necesaria, para hacer frente a estas nuevas formas delincuenciales.

6.2. Propuesta para la modificación de la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

En base a las deficiencias analizadas en el apartado anterior proponemos las siguientes modificaciones en relación con el modelo policial español actual:

- La creación de Salas de comunicación de uso conjunto, integradas por miembros de los diferentes cuerpos, lo que supondría una disminución en cuanto al número de efectivos y medios técnicos, fomentando de paso el intercambio de información.
- Como medida para canalizar y facilitar la información entre los diferentes cuerpos y aumentar la efectividad y eficiencia de los mismos, también sería interesante la creación de una base de datos conjunta a la que tengan acceso todos los cuerpos Policiales sin excepción.
- Favorecer la implicación por parte de la ciudadanía en el trabajo que llevan a cabo los diferentes cuerpos policiales, y hacerlos formar parte de las diferentes políticas de seguridad a través de charlas o reuniones en las que puedan manifestar sus inquietudes opiniones etc... Esto favorecerá la relación Policía-ciudadano, así como la imagen que los ciudadanos perciben de la policía, fomentando así el modelo de Policía de Proximidad.
- Reestructurar los medios humanos y delimitar de una manera clara y precisa las funciones policiales separándolas de aquellas que tienen un carácter únicamente administrativo.
- La creación de una nueva ley Estatal que fije las bases del nuevo modelo Policial, teniendo en cuenta las peculiaridades mencionadas anteriormente, y fomentando sobre todo la comunicación y la coordinación entre los diferentes cuerpos policiales que resulten de este nuevo modelo.
- Promover la profesionalización y especialización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para adaptarlos a los problemas actuales de la sociedad y a las nuevas formas delincuenciales, con formación continua y obligatoria, impartida por expertos en las diferentes materias.
- El establecimiento de una comisión de expertos encargados de dirimir las políticas de Seguridad, debiendo ser estas independientes del poder político.

A continuación, voy a exponer mi propuesta de modelo Policial, enumerando los beneficios que supondría la implantación de este modelo, así como algunos problemas que podría plantear.

Mi propuesta de modelo Policial español gira en torno a la idea de unificación de cuerpos.

1. Por una parte, la unificación de la Policía Nacional y Guardia Civil en un único cuerpo estatal, el cual prestaría servicio en todo el ámbito nacional y se dedicaría a la persecución de delitos de mayor entidad, lo cual aportaría los siguientes beneficios entre otros.
 - Se acabaría con el problema de distribución competencial en función de criterios territoriales, adaptándolos a los nuevos núcleos de población.
 - Se establecería un marco retributivo común, hecho que ha suscitado grandes disputas a lo largo de la historia de ambos cuerpos.
 - Se establecería un turno de trabajo común.
 - Se acabaría con el carácter militar de los miembros de la Guardia Civil, hecho que carece de sentido en un Estado democrático y moderno.
 - Supondría una disminución del gasto público, ya que se unificarían procedimientos selectivos, academias de formación, sedes, etc...

2. De otra parte, la unificación de los Cuerpos de Policía Autonómicos y los Cuerpos de Policía Local, el cual prestaría servicio en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva, y los cuales se dedicarían a delitos de menor entidad centrándose en los problemas cotidianos de la gente desarrollando el modelo, de Policía de proximidad, destacando como beneficios de su implantación los siguientes:
 - Supondría la homogeneización, en cuanto a medios técnicos, uniformes y retribuciones de todos los miembros Policiales, acabando así con las desigualdades entre los diferentes cuerpos.

- Provocaría una innegable disminución del gasto público, al unificar procedimientos, medios técnicos, uniformidad etc...
- Acabaría con la falta de competencias de algunas de las Unidades Adscritas de Policía Nacional, pudiendo incorporarse estos efectivos al cuerpo Estatal.
- En el caso de que comunidades Autónomas que no poseen cuerpo autonómico o unidad adscrita solicitaran la creación de dicho cuerpo, esto no tendría por qué suponer un aumento en el número de efectivos con cargo al gasto público.
- Se establecería un sistema de distribución de efectivos, atendiendo a criterios de población, solucionando así la falta de efectivos en determinados territorios.
- Se acabaría con el galimatías legislativo que supone tener 17 leyes de coordinación diferentes, existiendo una única ley de coordinación común para todas las Comunidades Autónomas.
- Se acabaría con la dependencia de los cuerpos de PL de la autoridad municipal, quienes en muchos casos y como hemos comentado con anterioridad, no poseen conocimientos en la materia.

Como problema que podría plantear estas unificaciones, cabe hacer mención a la oposición que suscitaría por parte diferentes direcciones generales y mandos de los cuerpos policiales existentes.

Otra traba que supondría la unificación de los cuerpos de Policía Nacional y Guardia Civil, sería la fuerte tradición histórica del segundo. (Berrocal Diaz,2016)

También y como comentamos en el epígrafe de las Policías Autonómicas, el problema que suscitaría el ámbito competencial de este nuevo cuerpo en relación con los Cuerpos de Policía Autonómicos, de Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias, en cuyos territorios, las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del estado, son prácticamente residuales.

En cuanto a la coordinación de ambos cuerpos, para el buen funcionamiento de los mismos, sería condición indispensable, que las decisiones en materia de seguridad fueran tomadas por personal experto siendo estos independientes del poder político.

No es la primera vez que se debate el establecimiento de un modelo policial dual, ya en noviembre del 2018 el Congreso de los Diputados, analizó la implantación de un nuevo modelo policial estableciendo para ello. (Cortes Generales de España, 2018)

- Una agencia de seguridad territorial, que llevaría a cabo sus labores con la supervisión de un delegado del gobierno que sea experto en ciencia policial y cuyas funciones se limiten a todas aquellas relacionadas con la seguridad ciudadana y la delincuencia común, generalmente aquellos actos delictivos que tienen una menor importancia a nivel criminal pero que ocurren con una alta frecuencia. Este cuerpo, al igual que ocurre con los cuerpos de carácter autonómico o local que propone el sistema dual, tienen un gran conocimiento del terreno en el que trabaja, así como la idiosincrasia de la delincuencia del territorio de actuación.
- Una agencia de seguridad nacional, que se encarga de investigar y perseguir todos los delitos que no se encuentran en el ámbito de actuación de las agencias territoriales. En este caso, estos delitos son aquellos que ocurren con una menor frecuencia pero que tienen un mayor impacto a nivel mediático.

Tal y como se comentó en esta comisión celebrada en el Congreso de los Diputados en el año 2018, esta dualidad provocaría un enriquecimiento y una mayor versatilidad al sistema policial, así como un mayor número de capacidades al sistema en su conjunto, permitiendo también participar en otros retos a nivel internacional (Cortes Generales de España, 2018).

En resumen, los cambios tendrían lugar con el objetivo de que la policía local cuente con una estructura eficaz y rentable mediante la unificación de estos cuerpos con los cuerpos de policía autonómica. A pesar de que este tipo de medidas pueden contar con críticas por parte de algunos sectores, tampoco supondrían una alteración excesiva del modelo policial actual y supondría

solventar la mayoría de los problemas que suscita el modelo Policial español. Así, la principal diferencia que tendrían los nuevos miembros de la policía local es que estos pasarían a depender de la Comunidad Autónoma, de manera que a pesar de que realicen sus funciones en un ámbito municipal determinado, se integrarían en un solo cuerpo con un carácter autonómico.

Este cambio supondría la eliminación de uno de los grandes impedimentos con los que cuenta la policía local a la hora de llevar a cabo sus funciones como puede ser la dependencia del órgano de gobierno del municipio, que en muchos casos es inexperto en lo que a seguridad pública se refiere.

En resumen, si se consolidara la implementación de este nuevo modelo policial, se lograría un sistema que permitiría dar respuesta a los principales problemas que existen en la sociedad actual y se dispondría así de un cuerpo policial con una gran eficacia y homólogo a los estándares europeos.

7. CONCLUSIONES

De entre las principales conclusiones que se pueden extraer del trabajo, podemos mencionar las siguientes:

1. El modelo Policial español, se encuentra obsoleto.
2. A pesar de contar con un alto número de efectivos policiales, por encima de la media europea, esto no se traduce en un aumento de la efectividad.
3. En el modelo policial instaurado tras la CE de 1978, no se adoptaron las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes cuerpos Policiales.
4. La sociedad española ha avanzado, y es necesario adecuar el modelo policial a estos avances.
5. Las nuevas formas delincuenciales, surgidas con motivo de la proliferación de las redes sociales, los flujos migratorios etc. Requiere de una formación permanente y obligatoria de los miembros de los diferentes cuerpos policiales.

6. Es necesaria una clara división competencial en cada uno de los diferentes cuerpos policiales existentes con el objetivo de evitar duplicidades aumentando así la eficacia de la policía.
7. Tras analizar las deficiencias del modelo policial, se hace mas que necesario una unificación de cuerpos, lo que supondría un aumento de la eficacia de los mismos, así como una disminución del gasto público.
8. En relación a los cuerpos de Policía Local y dado su cercanía al ciudadano, y su conocimiento de los problemas cotidianos de las personas, estos suponen un auténtico referente en lo que a policía de proximidad se refiere, modelo Policial cada vez más demandado.
9. Del trabajo se puede deducir, que en la LOFCS , no se doto a las PL de la importancia necesaria, en lo que respecta al mantenimiento de la seguridad ciudadana.
10. Se debe abandonar la creencia de que las PL son meros colaboradores del resto de miembros de FCS.
11. Se ha propuesto un modelo policial adaptado a los cambios sociales actuales, el cual permitiría solucionar la mayoría de deficiencias de este, dotándole de una mayor efectividad, disminuyendo a su vez el gasto público.
12. Es necesaria una mayor profesionalización y especialización por parte de los poderes públicos con el objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad actual y la aparición de nuevos delitos como la ciberdelincuencia, el tráfico de drogas y personas o los problemas delincuenciales derivados de los flujos migratorios.

8.REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Barcelona Llop, J. (2006). *Sobre el modelo policial español y sus posibles . reformas. Documento de trabajo 103/2006.* Fundación Alternativas. Madrid
- Berrocal Díaz, S. (2016). *El camino a un nuevo modelo de policía en España.* Valencia
- Boletín Oficial del Estado 311 de 29 de diciembre de 1978(n.d.) Constitución Española de 1978.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado 180 de 27 de julio de 2015.(n.d.) Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.
<https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/07/28/9/dof/spa/pdf>
- Boletín Oficial del Estado 236 de 2 de octubre de 2015. (n.d.). *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado 63 de 14 de marzo de 1986. (n.d.). *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-6859-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado 80 del 2 de marzo de 1985.(n.d) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-5392-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado 96 del 22 de abril de 1986. (n.d.) Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

- <https://www.boe.es/buscar/pdf/1986/BOE-A-1986-9865-consolidado.pdf>.
- Boletín Oficial del Estado 77 de 31 de marzo de 2015. (n.d.) Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3442-consolidado.pdf>
- Boletín Oficial del Estado 261 de 31 de octubre de 2015.(n.d.) Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11719-consolidado.pdf>
- Borakova, B. (2009). *Dimensiones y límites de la aplicación del modelo de policía de proximidad en Francia*. Lutter Pour l'inclusion Urbaine. Dimensiones y límites de la aplicación del modelo de policía de proximidad en Francia.%0A
- Carretero, C. (2018). *Las policías locales y el modelo policial del siglo XXI*. InfoLibre. https://www.infolibre.es/opinion/plaza-publica/policias-locales-modelo-policial-siglo-xxi_1_1165497.html
- Cortes Generales de España. (2018). *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Num. 662. PARA EL ESTUDIO DEL MODELO POLICIAL DEL SIGLO XXI*. https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-662.PDF
- Domínguez Rodríguez, F. (1994). *"Ejército y Sociedad", España: en la época de la fundación de la Guardia Civil, V seminario "Duque de Ahumada"*. Ministerio del Interior.
- European Justice. (2004). *Orden de detención europea*. https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-es.do#:~:text=La orden de detención europea,de seguridad privativas de libertad.
- Europol. (2022). *About Europol*. <https://www.europol.europa.eu/about-europol>.
- Fuentes i Gasó, J. R. (2020). *Alemania, un modelo de policía y seguridad para*

Europa. Tirant lo Blanch.

- Gómez Friero, J. L. (2021). *Mucha Policía, poca diversión: ¿cuántos policías hay en España?* <https://www.campustraining.es/noticias/cuantos-policias-hay-en-espana/>.
- Guillén Lasiera, F., Tesis doctoral: Modelos de policía y seguridad.
- Monjardet (1996) (citado por Herrero,2020). *Policía delincuencia y comunidad*.
- Inspección General del Arma. (1845). *Cartilla del Guardia Civil*.
https://www.guardiacivil.es/documentos/ConoceGC/Cartilla_Guardia_Civil_1845.pdf.
- Jar Couselo,G (1995). Modelos comparados de Policía.
- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional*. (n.d.). Boletín Oficial Del Estado 180 de 29 de Julio de 2015,;
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-8468-consolidado.pdf>
- Marchal Escalona, A. N., Pereira Cuadrado, A., Cobo Parra, J., & San Román Plaza, C. J. (2011a). *Manual del Policía* (6th ed.). Wolters Kluwer España, S.A., Madrid.
- Medina. J. (2011). *Políticas y estrategias de Prevención del delito y Seguridad ciudadana*. Madrid-Montevideo-Buenos aires. Edisofer. Editorial B de F.
- Monjardet, D. (1996). *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París. éditions la Découverte.
- Muñoz Perez,M.,(2019).El modelo Policial Español[Trabajo Final de Grado]
https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/36975/TFG-D_00796.pdf?sequence=1
- Portal web de la Policía Nacional. (2018). *Historia de la Policía Nacional*.
https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php
- Portal web Guardia Civil (2016). Fundación de la Institución
www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/historiaguacivil/La_Fundacion.html

- Real Decreto de creación de la Guardia Civil (28/03/1844),
- Real Decreto de creación de la Guardia Civil (13/05/1844)
- Requena Hidalgo, J. (2017). *Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea. Universidad de Barcelona.*
- Sentencia Tribunal Constitucional 178/2019, Tribunal Constitucional, Pleno, Recurso de inconstitucionalidad 4956/2019 de 18 de Diciembre de 2019
- Vallejo, J. (2018). *Concepción de la policía. Universidad de Sevilla.*
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of police Behaviour.* Cambridge. Harvard University Press.
- Zurita Moreno, P. (2021). *Estudio y comparativa de los cuerpos policiales en España y Reino Unido. Policía Local Sanlúcar La Mayor (Sevilla).*

