

TESIS DE LA UNIVERSIDAD
DE ZARAGOZA

2021 370

Daniel Estrada Tobajas

Marco normativo y relación jurídicostatutaria de los cuerpos de policía local en España.

Director/es

Dr. D. Víctor Escartín Escudé

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

ISSN 2254-7606



Premsas de la Universidad
Universidad Zaragoza

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

MARCO NORMATIVO Y RELACIÓN
JURÍDICOESTATUTARIA DE LOS CUERPOS DE
POLICÍA LOCAL EN ESPAÑA.

Autor

Daniel Estrada Tobajas

Director/es

Dr. D. Víctor Escartín Escudé

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

2021

TESIS DOCTORAL



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

**MARCO NORMATIVO Y RELACIÓN JURÍDICO-
ESTATUTARIA DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL
EN ESPAÑA.**

Doctorando: DANIEL ESTRADA TOBAJAS.

Director: DR. D. VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ.

TESIS DOCTORAL



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

MARCO NORMATIVO Y RELACIÓN JURÍDICO- ESTATUTARIA DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL EN ESPAÑA.

**Memoria de Tesis Doctoral para
obtención del título de Doctor, dirigida
por el Prof. Dr. D. Víctor Escartín
Escude, Profesor titular de Derecho
administrativo de la Universidad de
Zaragoza.**

Vº. Bº. del Director.

Fdo.: D. Estrada Tobajas.

Fdo.: Víctor Escartín Escudé.

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo de una tesis doctoral es un esfuerzo exigente, constante y lleno de altibajos, que invita muchas veces al abandono, otras veces a la apatía, y en ocasiones, a una destacada soledad. En ese camino, he tenido la suerte de contar con profesionales de alta calidad y con multitud de personas que han podido contribuir a que dicho proyecto vital salga adelante.

En primer lugar, agradezco a mi director de tesis, el DR. D. Víctor Escartín Escudé haber asumido tan complicada y costosa labor como es la dirección de una tesis doctoral, su esfuerzo a nivel profesional y su sacrificio a nivel personal que ha realizado durante la dirección de mi tesis, ha hecho posible que pueda concluir esta investigación con éxito; y haber contribuido a una de las mayores metas de mi desarrollo personal.

A ti Olga, por haber sido mi compañera durante el trayecto, una confidente relevante llena de amor y pasión por mi mejora personal, que ha contribuido a disponer del tiempo, ganas y estímulos necesarios capaces de provocar el exitoso cumplimiento de dicho proyecto.

A ti Jorge Díez, como aquel inmejorable amigo y fantástico profesional, que ha sabido tutelar mi estado de ánimo en los peores momentos, invitando a luchar por conseguir desde la más absoluta y plena compañía dicho proyecto.

A ti Gema Calahorra y María Luisa Gutiérrez, como aquellas amigas de indiscutible valor moral, que apoyaron y potenciaron en todo momento el esfuerzo, el tesón, y la compostura para finalizar este proyecto.

Finalmente, y haciendo un análisis del duro camino recorrido durante estos años, quiero manifestar la siguiente reflexión: el verdadero propósito parte de lo que eres y de lo que creas y no de lo que tienes y exiges, y en base a ello y su

persecución, se encuentra una de las mayores fuentes felicitarias que una persona puede descubrir en el imprevisible camino llamado vida.

“Nunca permitas escuchar de quien no tiene interés real en tu proyecto que no puedes con tu propósito.”

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AAPP: Administraciones Públicas.

AGE: Administración General del Estado.

AN: Audiencia Nacional.

AP: Audiencia Provincial.

C. Civil: Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

C. Penal: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

CCAA: Comunidades Autónomas.

CCDSFT: Carta Comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores.

CDPD: Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

CE: Constitución Española.

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos.

CEEP: Código Europeo de Ética de la Policía.

CESI: Confederación Europea de Sindicatos Independientes.

CNP: Cuerpo Nacional de Policía.

CSI-F: Central Sindical Independiente y de Funcionarios.

CSL: Confederación de Seguridad Local.

DUDH: Declaración universal de los derechos humanos.

EA: Estatutos de Autonomía.

EEMM: Estados miembros.

FFAA: Fuerzas Armadas.

IPA: International Police Association.

ISFAS: Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

IVASPE: Instituto Valenciano de Seguridad Publica y Emergencias.

JJ: Juzgado de Instrucción.

JP: Juzgado de lo Penal.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LCAndalucía: Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.

LCAragón: Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

LCAsturias: Ley 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

LCBaleares: Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.

LCCanarias: Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

LCCantabria: Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías.

LCCastilla de la Mancha: Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

LCCastilla y León: Ley 3/2018, de 2 de julio, por el que se modifica la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

LCCataluña: Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

LCExtremadura: Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

LCGalicia: Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales.

LCMadrid: Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

LCMurcia: Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

LCRioja: Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja.

LCValencia: Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

LECRIM: Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

LFCS: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

LFPGV: Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana.

LFPNavarra: Ley Foral 23/2018, de 19 de Noviembre, de las Policías de Navarra.

LGSS: Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

LHIPFPI: Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

LI: Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

LIEHM: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

LMRFP: Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública

Locales.

LODR: Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

LOLS: Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

LOPD: Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

LOPJ: Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

LORDCNP: Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

LOSSPCataluña: Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.

LOSSPEuskadi: Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

LPPais Vasco: Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.

LPPN: Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

LPRL: Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

LSC: Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

LSCE: Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias

LSP: Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.

LSPNavarra: Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra
(*última modificación por la Ley Foral 17/2018*).

LTCuentas: Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

MUFACE: Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado.

MUNPAL: Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local.

OEP: Oferta de empleo público.

PIDCP: Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos.

PRL: Prevención de riesgos laborales.

RCeuta: Reglamento de la Policía Local de Ceuta, de 17 de mayo de 2002.

RD: Real Decreto.

RFAL: Reglamento de los Funcionarios de la Administración Local de 1952.

RMelilla: Reglamento de la Policía Local de Melilla, de 2 de Octubre de 2009.

RPT: Relación de puesto de trabajo.

RSA: Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

SAN: Sentencia de la Audiencia Nacional.

SAP: Sentencia de la Audiencia Provincial.

SJCA: Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo.

SJI: Sentencia de Juzgado de Instrucción.

SJP: Sentencia del Juzgado de lo Penal.

STCu: Sentencia del Tribunal de Cuentas.

STEDH: Sentencia del Tribunal Europeo de los derechos humanos.

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TC: Tribunal Constitucional.

TCu: Tribunal de Cuentas.

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TREBEP: 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.

TRRL: Texto Refundido de Régimen Local.

TS: Tribunal Supremo.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. LA POLICÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	19
I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE LA POLICÍA LOCAL HASTA LA CE.....	19
1. La seguridad municipal antes del siglo XIX.....	19
2. La seguridad municipal en los siglos XIX y XX.....	22
3. La evolución de los Cuerpos de la Policía Local hasta la CE.....	25
II. LA POLICÍA LOCAL Y SU PAPEL EN LA SEGURIDAD.....	28
1. La relación del orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana en el ámbito municipal.....	31
a) <i>El orden público.....</i>	32
b) <i>La seguridad pública.....</i>	34
c) <i>La seguridad ciudadana y su tránsito hacia la seguridad municipal.....</i>	36
III. LA POLICÍA LOCAL Y SU POSICIONAMIENTO NORMATIVO.....	38
1. La Policía Local en la CE.....	38
a) <i>La disociación de las fuerzas y cuerpos de seguridad de las fuerzas armadas.....</i>	39
b) <i>Los Derechos Fundamentales, las Libertades Públicas y el principio de coordinación.....</i>	40
c) <i>El mandato constitucional del art. 104 de la CE.....</i>	41
d) <i>La Policía Judicial y su relación constitucional.....</i>	42
e) <i>La organización municipal.....</i>	43
f) <i>La coordinación de las Policías Locales.....</i>	45
g) <i>Las bases del régimen jurídico administrativo de las AAPP y del régimen estatutario de su personal.....</i>	47
h) <i>La competencia exclusiva del Estado sobre Seguridad Pública.....</i>	48
2. La Policía Local en la LFCS.....	49

a) <i>Régimen jurídico-estatutario básico de los cuerpos de la Policía Local en la LFCS</i>	50
b) <i>Régimen jurídico-estatutario específico de los cuerpos de la Policía Local en la LFCS</i>	52
3. La Policía Local en los Estatutos de Autonomía	56
4. La Policía Local en la legislación autonómica	58
5. La Policía Local en la legislación estatal de régimen local y de seguridad	60
6. La Policía Local en la legislación sectorial	63
7. La Policía Local en los Reglamentos municipales	65
IV. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL	66
1. La denominación del cuerpo de la Policía Local	68
2. Naturaleza jurídica de la Policía Local	69
3. Creación y extinción del cuerpo de la Policía Local	74
a) <i>Tipología de los regímenes de creación de los cuerpos de Policía Local</i>	74
b) <i>El régimen similar alternativo</i>	77
c) <i>La extinción de los cuerpos de la Policía Local</i>	79
4. El ámbito territorial	80
a) <i>El ámbito territorial en la LFCS</i>	80
b) <i>El ámbito territorial en las leyes de coordinación</i>	81
c) <i>Supuestos de actuación extraterritorial de los cuerpos de Policía Local</i>	82
5. El ámbito de aplicación personal y el objeto de las leyes de coordinación	88
CAPÍTULO II. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL	91
I. LA COLABORACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL	92
1. La cooperación funcional	92
2. Los convenios	93
3. La cooperación orgánica inter-policial y su principal testigo: “La Junta Local de Seguridad”	95

a) <i>Régimen jurídico</i>	98
b) <i>Competencias</i>	99
c) <i>Estructura</i>	100
d) <i>Régimen de funcionamiento</i>	102
II. LA COORDINACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL	103
1. El modelo de coordinación horizontal	106
a) <i>Concepto</i>	106
b) <i>Funciones</i>	107
c) <i>Estructura</i>	110
2. El modelo de coordinación horizontal cualificado	113
a) <i>Modelo Balear</i>	114
b) <i>Modelo Valenciano</i>	115
3. La coordinación integral en el modelo de seguridad pública	118
a) <i>El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública de País Vasco</i>	120
b) <i>El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública de Cataluña</i>	125
c) <i>El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad y Emergencias Canario</i>	132
d) <i>El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública Navarra</i>	138
4. Especial referencia a Ceuta y Melilla	142
CAPÍTULO III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN LA POLICÍA LOCAL	145
I. INTRODUCCIÓN	145
II. ESTRUCTURA OBJETIVA DE LA POLICÍA LOCAL	146
1. Oferta de empleo público	147
2. Registro de personal	148
3. Relaciones de puesto de trabajo	149
4. La plantilla	151

III. ESTRUCTURA SUBJETIVA DE LA POLICÍA LOCAL.....	154
1. Escala de Agente, policía u otra denominación.....	155
2. Escala de Oficial, Cabo u otra denominación similar según la ley de coordinación.....	156
3. Escala de Subinspección.....	158
4. Escala de Inspección.....	158
5. Escala de Intendencia.....	160
6. La Jefatura de la Policía Local o la Superintendencia.....	161
7. La Escala del Personal auxiliar	163
8. Funcionario en prácticas.....	166
9. Funcionario policial en régimen de segunda actividad.....	167
10. Escala facultativa o personal de apoyo.....	168
11. Agentes de movilidad.....	170
IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA LOCAL.....	170
1. Uniformidad.....	171
2. Acreditación profesional.....	173
3. Medios materiales y equipamiento.....	175
4. Armamento.....	177
5. Conducto reglamentario.....	182
V. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.....	183
1. El servicio prestado en el ámbito institucional.....	183
2. El servicio prestado en el ámbito operativo.....	184
CAPÍTULO IV. ACCESO, SELECCIÓN, PROVISIÓN, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL.....	187
I. EL ACCESO EN LA POLICÍA LOCAL.....	187
1. Los requisitos generales de acceso a la función de Policía Local	188
2. Los requisitos complementarios de acceso según las singularidades autonómicas.....	193
II. LA SELECCIÓN EN LA POLICÍA LOCAL.....	196

1. Los sistemas selectivos.....	197
2. El procedimiento selectivo.....	198
3. Las bases de la convocatoria.....	200
4. Órganos de selección.....	205
III. LA PROVISIÓN EN LA POLICÍA LOCAL.....	207
IV. LA PROMOCIÓN EN LA POLICÍA LOCAL.....	212
V. LA FORMACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL.....	214
CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA POLICÍA LOCAL.....	223
I. LA RELACIÓN ESTATUTARIA DE LA POLICÍA LOCAL.....	223
1. La relación jurídico-estatutaria subjetiva de la Policía Local.....	224
2. La relación jurídico-estatutaria objetiva de la Policía Local.....	228
II. LOS DERECHOS DEL FUNCIONARIO DE POLICÍA LOCAL..	229
1. Derechos de los funcionarios de Policía Local en las leyes de coordinación.....	230
a) <i>El derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera de la corporación municipal y el derecho al cargo.....</i>	<i>230</i>
b) <i>El derecho a la prestación del servicio en condiciones adecuadas y al desempeño de las funciones propias de su condición profesional.....</i>	<i>232</i>
c) <i>Derecho a la carrera y a la promoción profesional.....</i>	<i>233</i>
d) <i>Derecho a una adecuada formación continua, perfeccionamiento y actualización.....</i>	<i>235</i>
e) <i>Derecho a una jornada de trabajo adaptada a las peculiaridades de la función policial.....</i>	<i>237</i>
f) <i>Derecho a ser informado, obtener información y a participar en las cuestiones de personal mediante la representación sindical.....</i>	<i>239</i>
g) <i>Derecho a ser recompensado y premiado.....</i>	<i>239</i>
h) <i>Derecho a la defensa jurídica, representación y asistencia letrada especializada.....</i>	<i>241</i>
i) <i>Derecho a no ser discriminado por razón de origen, etnia, sexo, religión,</i>	

<i>opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.....</i>	243
j) <i>Derecho al ser respetado en su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad personal, especialmente frente al acoso sexual o por razón de sexo, moral y laboral.....</i>	245
k) <i>Derecho a la libertad de expresión.....</i>	247
l) <i>Derecho a las vacaciones, descansos, permisos, licencias reglamentarias y compensaciones horarias.....</i>	249
m) <i>Derecho a la participación e información en los temas de carácter profesional</i>	252
n) <i>Derecho de sufragio pasivo.....</i>	252
o) <i>Derecho de afiliación a partidos políticos.....</i>	253
p) <i>Derecho de asociación profesional.....</i>	253
q) <i>Derecho de reunión y manifestación.....</i>	255
r) <i>Derecho de libertad sindical.....</i>	257
s) <i>Derecho a prestaciones de la Seguridad Social y otros reconocimientos.....</i>	261
t) <i>Derecho a la protección en el puesto de trabajo y a la vigilancia periódica de la salud.....</i>	263
u) <i>Derecho a ser retribuido adecuadamente.....</i>	265
v) <i>Otros derechos residuales establecidos en la normativa de coordinación.....</i>	268
III. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL	269
1. Deberes exigidos por su condición de funcionario público.....	270
a) <i>La diligencia profesional.....</i>	270
b) <i>La buena fe.....</i>	271
c) <i>La seguridad en el trabajo.....</i>	271
d) <i>La obediencia debida.....</i>	271
e) <i>Incompatibilidad en el sector público o privado.....</i>	272
f) <i>El respeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico.....</i>	273
g) <i>Deberes de imparcialidad, neutralidad e integridad.....</i>	274
h) <i>Secreto profesional y deber de discreción.....</i>	274
i) <i>Deberes funcionales.....</i>	276
2. Deberes exigidos por su condición de miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad.....	276

a) <i>Deberes en su relación con el ordenamiento jurídico</i>	277
b) <i>Deberes en su relación con los ciudadanos y la comunidad</i>	281
c) <i>Identificación y tratamiento de detenidos</i>	290
d) <i>La dedicación profesional exclusiva</i>	297
e) <i>Secreto profesional</i>	298
f) <i>Responsabilidad</i>	303
3. Deberes de los funcionarios de la Policía local bajo los criterios de coordinación autonómica	305
IV. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES EN LA POLICÍA LOCAL	306
1. Régimen jurídico y tipos de incompatibilidades	306
2. Actividades públicas, privadas y exenciones	311
V. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICIA LOCAL	317
1. Situaciones administrativas básicas	317
2. La segunda actividad como situación administrativa propia de la Policía Local	324
VI. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL	330
1. La jubilación de la Policía Local y sus peculiaridades	331
2. Sanción disciplinaria de separación del servicio como causa de extinción de la relación del funcionario policial	335
3. La inhabilitación absoluta y especial como causa de extinción de la relación del funcionario policial	338
CAPÍTULO VI. ÉTICA PROFESIONAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL	343
I. ÉTICA PROFESIONAL Y DEONTOLOGÍA POLICIAL EN EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL	343
1. Principios deontológicos en el modelo policial español	343

2. Evolución normativa de la deontología policial.....	348
a) <i>Orígenes.....</i>	348
b) <i>La deontología policial en el ordenamiento jurídico internacional.....</i>	351
c) <i>La deontología policial en el ordenamiento jurídico español.....</i>	354
3. El código deontológico y sus funciones en el modelo policial español.....	355
II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL.....	357
1. La responsabilidad disciplinaria.....	358
a) <i>Los principios inspiradores del régimen disciplinario de la Policía Local.....</i>	361
b) <i>Sistema de infracciones en el ámbito disciplinario de la Policía Local.....</i>	367
c) <i>Sistema de sanciones disciplinarias en las leyes de coordinación. Modalidades y criterios de graduación.....</i>	382
d) <i>El procedimiento disciplinario en las leyes de coordinación.....</i>	386
e) <i>El régimen disciplinario del personal funcionario en prácticas.....</i>	392
2. La responsabilidad penal.....	394
3. La responsabilidad civil.....	400
4. La responsabilidad patrimonial de las AAPP.....	403
5. La responsabilidad contable.....	409
6. La responsabilidad corporativa municipal en materia de transparencia y buen gobierno.....	412
CONCLUSIONES.....	415
BIBLIOGRAFÍA.....	425
REFERENCIAS NORMATIVAS.....	449
JURISPRUDENCIA.....	457

CAPÍTULO I. LA POLICÍA LOCAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS CUERPOS DE LA POLICÍA LOCAL HASTA LA CE

1. La seguridad municipal antes del siglo XIX

La consideración que actualmente tiene la sociedad respecto a los modelos policiales, y en especial, respecto al modelo policial que conforman los cuerpos de Policía Local en España, nada tiene que ver con los antecedentes de la creación de los mismos ni en su estructura, ni en su estatuto y mucho menos, en la importancia de sus cometidos. La evolución que han sufrido dichos cuerpos durante el último siglo va íntimamente vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales, al desarrollo de la industrialización y la urbanización, y a un cambio de paradigma social que -como consecuencia del aumento de la población civil en las ciudades- obligó a las autoridades competentes a someter a revisión todas y cada una de las políticas de seguridad destinadas a proteger y satisfacer a los ciudadanos.

Originariamente, las autoridades locales debían de atender situaciones pintorescas respecto a la seguridad ocurrida en las *villas del Reino de España* mientras que las autoridades centrales omitían, en muchos casos, tal problemática, aludiendo a que el contrabando, el pillaje y la inseguridad de los municipios, debía acometerse desde actuaciones municipales y no desde la política central. Reflejo de dicha problemática, fueron la emisión de absurdos e ineficaces decretos cuya intención era minimizar la delincuencia a costa de medidas tomadas por los propios ciudadanos, y no, mediante una atribución de funciones claras y concisas de lucha y prevención

contra la delincuencia a los grupos encargados de velar por la seguridad tal y como sería lógico esperar¹.

Durante la Edad media, las autoridades centrales y locales permitieron que la seguridad en los municipios fuese garantizada por cuerpos militarizados -no especialmente con el fin de cubrir la seguridad de los habitantes del municipio- sino con la finalidad interesada de proteger los bienes e intereses del señorío. Según GARCÍA VALDEAVELLANO (1973:531), el municipio medieval, fue consolidándose como el verdadero precedente del futuro municipio del estado moderno puesto que gozaba de un sistema de organización que actuaba como un verdadero sistema jurídico-administrativo de los intereses de la comunidad; agrupando a determinados habitantes en torno a singulares núcleos de población; y promoviendo, la necesidad de ordenar la vida económica y el comercio a través de la protección de ciertas actividades. Consecuencia de ello, las asambleas que administraban dichos municipios (*Concilium*), ven oportuno supervisar aquellas actividades que pudieran poner en peligro los intereses de ciertos privilegiados, comenzando a través de las autoridades civiles (*Alcaldes*) a normativizar ciertas competencias y a establecer las llamadas competencias de supervisión.

¹ Véase el *Decreto de Esquilache del 10 de marzo de 1766* en que se establecían ciertas medidas de auto-control en la vestimenta por parte de los viandantes con el fin de incrementar la seguridad de la ciudadanía, ya que según entendían las autoridades, cierta tipología, podía hacer presumir, cierta intencionalidad delictiva. Dicho decreto se pronunciaba en los siguientes términos "*No habiendo bastado para desterrar de la Corte el mal parecido y perjudicial disfraz o abuso de embozo con capa larga, sombrero chambergo o gacho, montera calada, gorro o redecilla se emitieron las Reales Órdenes y bandos publicados en venideros años 1716, 1719, 1723, 1729, 1737, 1740 prohibiendo dichos embozos y, especialmente la Real Orden que se renovó en el año de 1745, mando que ninguna persona, de cualquier calidad, condición y estado que sea, pueda usar en ningún paraje, sitio, ni arrabal de esta Corte y Reales Sitios, ni en sus paseos o campos fuera de su cerca, el citado traje de capa larga y sombrero redondo para el embozo; pues quiero y mando que [...] usen precisamente de capa corta (que a lo menos les falta una cuarta para llegar al suelo) o de redingot o capingot y de peluquín o de pelo propio y sombrero de tres picos, de forma que de ningún modo vayan embozados ni oculten el rostro; y por lo que toca a los menestrales y todos los demás del pueblo (que no puedan vestirse de militar), aunque usen de la capa, sea con sombrero de tres picos o montera de las permitidas al pueblo ínfimo y más pobre y mendigo, bajo la pena por primera vez de seis ducados o doce días de cárcel [...]*".

El mantenimiento de la seguridad pública, iba adquiriendo vital importancia a través de instituciones como las *Hermandades* o las coaliciones de municipios, las cuales -según ciertos autores- constituirían la más importante institución policial hasta la creación de los cuerpos de carácter nacional en el s. XIX; no pudiéndoseles discutir su protagonismo en la participación de la seguridad municipal a lo largo de una parte importante de la historia². Dichas hermandades combatirían malhechores, perseguirían bandoleros, auxiliarían a personas y protegerían bienes y propiedades, aportando cierta armonía en el campo y en el desarrollo de la vida rural; así mismo, todo ello, lo harían con medios arbitrarios, desproporcionados y violentos con el fin de detener y someter a los delincuentes a enjuiciamiento. Las hermandades ocuparon durante al menos tres siglos el monopolio de la coacción delincencial de una forma muy difusa, desorganizada y distante, respecto a los intereses iniciales por las que cuales fueron creadas, garantizando a su manera ciertos reductos de tranquilidad, seguridad y sosiego, eso sí, con mínimo respeto de los derechos hoy entendidos como esenciales.

Una vez adentrados en el Estado Moderno, problemas como la pobreza, el hambre y las enfermedades, avocaban a muchas personas a ejercer la delincuencia creando un constante estado de inseguridad -especialmente en las zonas rurales- donde el acceso a los alimentos y la fácil huida por parte de los bandidos era mucho más favorable para delinquir. Los municipios conscientes de esta problemática y del aumento de la delincuencia, seguían confiando -a regañadientes- en las Hermandades y en la coexistencia de estas con cuerpos armados de carácter regional *Mossos d'Esquadra*, *Caudillatos gallegos* o los *Guardas del Reino de Aragón* que, tradicionalmente, se habían venido encargando de la persecución de delitos menores, la protección de los bosques y zonas comunales, así como de la asistencia y el auxilio a personas. Es tal la situación de inseguridad, que las autoridades centrales comienzan a crear cuerpos de carácter centralizado -más profesionalizados, más estructurados, más

² Véase respecto el papel que ocupaban las hermandades en la seguridad pública las obras de GIL SACRISTÁN (1998:94) y MARTÍNEZ RUÍZ (1992:308).

disciplinados y coordinados- que actúan de una forma más centralista, más ordenada y menos improvisada; desplazando a los entes locales de su esencial protagonismo en el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana a un mero papel colaborador y asistencial.

Esas fricciones por la pérdida de consideración de los municipios en el papel de la seguridad municipal, llega a su máximo apogeo durante el reinado de Isabel II (1833-1868), dando comienzo una nueva etapa, en la que se irán desmontando los viejos cuerpos de seguridad anclados en instituciones medievales para dar paso a las nuevas fuerzas policiales y a nuevas estructuras administrativas centralistas dependientes del Estado. Ante ello, el municipio verá mermado su capacidad de hacer frente a la seguridad de sus demarcaciones, provocando numerosos conflictos con las autoridades centrales por la ausencia de vigilancia en las calles, y ante la continua demanda ciudadana de mayor presencia en sus campos y caminos. Dicha centralización confirmaba la desconfianza borbónica hacia los municipios, quienes eran considerados desde la regencia, como estructuras administrativas incapaces de velar por la seguridad municipal en necesidades tan básicas como velar para que se pueda deambular por las calles sin ser asaltado, agredido o violentado, o garantizando unas mínimas condiciones de seguridad en el patrimonio y en los bienes³.

2. La seguridad municipal en los siglos XIX y XX

La situación política que se desarrolló durante los siglos XIX y XX va a ser muy inestable, no hay más que hacer una valoración de las múltiples Constituciones que fueron promulgadas y de la poca estabilidad de la que gozaron. En este vaivén de asignación de derechos, de creación de instituciones, de modificación de estructuras organizativas y de delimitación del poder municipal, ha de destacarse que fue un periodo muy variado y confuso en el tratamiento constitucional de la seguridad.

³ En dicho sentido se pronuncia RAMOS VÁZQUEZ (2010:16) en su obra *“Las Reformas Borbónicas en el derecho penal y de policía criminal de la España dieciochesca”* cuando alude a actos específicos de delincuencia en la época.

Prueba de ello, son las contradicciones en diferentes textos constitucionales de la época en la que se mostraba una significativa ambigüedad y una antagónica declaración de intenciones. En dicho sentido ha de señalarse la *Constitución de 1812*, en la que se intenta atribuir a los municipios de competencias concretas en cuestión de seguridad municipal; y por el contrario, en 1844 -al amparo del *Proyecto de Constitución de 1845*- dicha tendencia se esfuma, eliminándose la *Milicia Nacional* y creándose el cuerpo de la *Guardia Civil*-como primer cuerpo centralizado de carácter estatal-⁴.

Ante el nuevo escenario de una organización fuertemente centralizada, comienza a fraguarse las primeras semillas de un modelo policial centralizado, mediante la coexistencia de ciertas estructuras policiales como son; la Guardia Civil, ciertos cuerpos armonizados como los *Cuerpos de Carabineros*- refundidos años después en la Guardia Civil-, y otros cuerpos de índole novedosa (*piénsese en Real Decreto de la policía de mis reinos de Fernando VII que marcó el comienzo del actual cuerpo de Policía Nacional*). Ese énfasis centralizador, no debe observarse de forma lineal sino de forma simultánea y progresiva, ya que el aumento de la centralización en la seguridad no va en contradicción con la autonomía municipal para prestar funciones de carácter auxiliar y secundario. Adquieren importancia ciertas instituciones como fue la *Milicia Nacional* y que según NIETO GARCÍA (1996:98-99) operaba como una “*institución oscura*” que ejercía sus funciones bajo falsas apariencias de valor ético y moral; la *Milicia de Voluntarios Realistas* -creada a imitación de la Milicia Nacional- y en donde los municipios gestionaban el reclutamiento de los milicianos; o las *Milicias Provinciales* como aquellas unidades territoriales de milicianos indisciplinados cuyas funciones -apenas precisadas- eran prestadas muy de vez en cuando bajo ociosos fundamentos de carácter corporativo.

En el ámbito municipal, una vez asumida la degradación institucional realizada desde las instituciones centralistas, se crean para prestar esas funciones secundarias y

⁴ Las distantes visiones en el papel de la seguridad entre liberales y moderados acabaron provocando un desplazamiento de los municipios en su gestión hacia un segundo plano y un alzamiento de la hegemonía del poder central frente al local.

de auxilio figuras municipales como son los *Alguaciles*; los *Serenos* y la *Policía Rural*. Los *Alguaciles* son aquellos agentes subalternos que se dedicaban a funciones de carácter secundario dentro del término municipal; que debían obediencia directa a las autoridades locales y judiciales; que participaban en los procesos criminales como mandatarios y que se les asignaba el cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones locales. Eran caracterizados por sus precarias condiciones de trabajo, su notable soledad y su inmediata disponibilidad, consolidándose como una figura clave en el aumento y en la mejora de la seguridad municipal en los municipios de la época⁵.

Por otro lado, aparecen los *Serenos* -así llamados coloquialmente porque era conocido y notorio por los vecinos que en pocas horas eran incapaces de mantenerse en pie por el estado etílico que presentaban, en ocasiones, algunos de sus miembros -representando una de las figuras municipales más emblemáticas y arraigadas en las villas españolas durante los siglos XIX y XX. Se encargaban de deambular por las noches con un farolillo encendido, ofreciendo las horas en voz alta, disuadiendo a los vándalos, movilizándose en caso de que alguien necesitase auxilio, llamando al médico, abriendo puertas o avisando a las autoridades de posibles delitos cometidos; y eran reconocidos por su alta intensidad de voz en los comunicados, su desaliñada vestimenta y su personalidad ruda y vehemente⁶.

⁵ Etimológicamente Alguacil deriva del árabe hispánico “*almazár*” y se refiere a aquel empleado subalterno que ejecuta órdenes dadas de una autoridad administrativa o judicial. Dicha figura ha estado en constante evolución desapareciendo a mediados del XX como consecuencia de su refundición en las plantillas municipales. Durante Edad Moderna se dedicaban al mantenimiento del orden público; el cuidado de las personas e incluso la colaboración en la investigación de delitos y persecución de los delincuentes; fieles ejecutores de los mandamientos judiciales; recaderos municipales e infatigables vigilantes de la actividad municipal en la gestión de las aguas, los mercados de abastos y las lonjas; así como agentes correctivos en los comportamientos incívicos de los ciudadanos.

⁶ En Madrid el origen de los *Serenos* emana de la necesidad de dotar de una vigilancia nocturna las calles de la ciudad como consecuencia de la inseguridad percibida a altas horas de la madrugada y de los continuos asaltos existentes. Un Alcalde de la época, José Treviño, realizó el primer proyecto normativo con dicho personal en la capital de España mediante la *Orden de 28 de Noviembre de 1797*,

Finalmente, también se creó la *Policía Rural* con el fin de garantizar la seguridad de las personas y de los bienes en tierras agrícolas y prestar auxilio a uno de los sectores más productivos de la época en todo aquello que fuese atentatorio contra el derecho a las tierras y a los medios de producción⁷.

Es sin duda, a partir de mediados del XIX, cuando la creación de los cuerpos municipales de Policía Local es aceptada por la mayoría de municipios como necesaria; atribuyéndoles un conjunto de competencias mayor de las que se venían prestando, y obligándoles, a su conformación como cuerpos, bien pasando a formar parte de la propia estructura policial, o bien, manteniéndose como personal auxiliar de estos⁸.

3. La evolución de los Cuerpos de la Policía Local hasta la CE

A partir de mediados del siglo XIX, en las ciudades, empieza a latir la verdadera necesidad por parte de las autoridades locales de dotar a su demarcación de un verdadero cuerpo de Policía, con unas funciones específicas, una seria estructura y

cuyos buenos resultados sirvieron de precedente para que, seguidamente, las autoridades centrales emitieran una instrucción de alcance nacional (*Instrucción del 4 de diciembre de 1798*) que permitiera a otros municipios seguir el mismo camino. Finalmente, a comienzos del siglo XX y hasta casi finales en algunos casos, los cuerpos de serenos existentes en los municipios españoles se desplazarían progresivamente a puestos municipales de muy variada índole; unos acabarían refundiéndose en los cuerpos de Policía municipal, otros como auxiliares de los mismos y otros prestando servicio en labores de inspección y control sobre actividades municipales.

⁷ En un contexto de una España agraria y rural que, aun teniendo movimientos migratorios internos acusados debido a la industrialización existente no deja de prestar atención al campo, a la agricultura y a la propiedad privada, se consolida la necesidad de crear cuerpos de seguridad cuya principal labor sea proteger las tierras, las cosechas y los bienes vinculados a ellas. Es por ello que, en 1849, nace la primera regulación de los Guardas rurales a través de la *Real Orden 8 de noviembre de 1849*; encomendándoles a dicho personal la denuncia de todo ilícito penal que se cause contra la propiedad rural o sus bienes; la recogida de aquellos animales de ganado que se hubiesen perdido o extraviado; o la protección de los caminos y travesías más transitados.

⁸ Véase el *Reglamento de Serenos para la Ciudad de Oviedo de 1820*, ahora conocidos como CUIDADORES DE BARRIO.

una organización convincente, cuyo único fin sea resolver el problema de seguridad de sus calles. Los planteamientos comienzan a ser serios, económicamente humildes, y con altas intenciones de recuperar el protagonismo municipal robado tras la creación de otros cuerpos de carácter centralizado fruto de la desconfianza borbónica. El alto crecimiento demográfico, el desarrollo de las ciudades, y los efectos de la revolución liberal, contribuyen -a que por inmediata necesidad- las autoridades centrales tengan que regular instrumentos normativos que permitan a los municipios asumir parte de la gestión de su propia seguridad.

El primer instrumento normativo que atribuye cierta potestad a los municipios para poder crear cuerpos de Policía Local, se encuentra bajo el mandato de la Reina Isabel II (1833-1868) a través de la *Instrucción Real de 1833*, en la que se permite a los municipios con *más de 400 vecinos* la creación de un cuerpo armado de policía que dependa del Alcalde y que tenga encomendado garantizar la seguridad y tranquilidad ciudadana. Bajo su amparo, a finales del s XIX, comienzan ciudades como Zamora, Córdoba y Madrid a crear reglamentos de ordenación de las figuras de los serenos, alguaciles o celadores, con el fin de asentar una base jurídico-estatutaria de los futuros cuerpo de ámbito local.⁹ Es a partir del s. XX, cuando determinados municipios dan el gran salto, desarrollando ambiciosos proyectos de creación de cuerpos de Policía Local mediante la inserción de reglas e instrucciones en materia de formación, comportamiento, composición, funciones y régimen disciplinario a través de las denominadas *Cartillas de Instrucción*.¹⁰

⁹ Obsérvese, respecto a la creación de los primeros modelos de Policía Local, las obras de MINELO ALARCÓN (1991:16) y ESTALISNAO GIL (2004:251).

¹⁰ Las Cartillas de Instrucción son las cartillas atribuidas a los funcionarios municipales que -siguiendo la metodología de la "*Cartilla de la Guardia Civil*" - informan a los miembros sobre ciertas obligaciones morales, cívicas, éticas y de honor; asignan reglas y deberes de comportamiento; reconocen funciones y tareas y advierten de cierta imagen corporativa intentando configurar un pequeño modelo deontológico que dote de seriedad y fiabilidad a los miembros de la institución local.

Posteriormente, durante la *Guerra Civil* los cuerpos municipales fueron militarizados quedando bajo la dependencia de la Guardia Civil y siendo denominados entonces como *Policía del Régimen*. Sus cometidos fueron redirigidos a ejercer funciones de control social y político y a prestar labores de carácter secundario de asistencia y auxilio al ciudadano. En este nuevo escenario de decadencia municipal surge un nuevo *Texto Refundido de Régimen Local* (1950) que, sustituyendo al configurado bajo el régimen del gobierno republicano, califica a las policías municipales como funcionarios subalternos con cometidos asociados a celadores y ordenanzas municipales, desinflando nuevamente toda aquella inquietud o iniciativa de participar en la seguridad.

Nuevamente, con la llegada de la industrialización y las llegadas masivas de las familias al entorno urbano, vuelve a aflorar el problema de regular e incrementar las funciones de los cuerpos de Policía Local bajo una mayor conciencia de activar su participación en un modelo de seguridad mejor regulado, mejor estructurado y mejor delimitado. Dicha conciencia se canaliza a través del *Reglamento de los Funcionarios de la Administración Local de 1952*, en donde se atribuye a los cuerpos de Policía Local un conjunto de funciones específicas en materia de vigilancia, ordenación y control del tráfico, y un conjunto de cometidos específicos en su papel de policía judicial en asuntos relativos a la circulación y al orden público. Se crea una *Inspección General* encargada de armonizar y unificar normas orgánicas y disciplinarias para aquellos municipios que fuesen constituyéndose como cuerpos de Policía Local, esbozándose así, el primer hilo conductor de su futuro régimen jurídico-estatutario.

Seguidamente, dentro de ese ciclo de vaivenes del desarrollo de los cuerpos de Policía Local, aparece el *Decreto 688/75* que acota de forma regresiva las funciones a desarrollar por los miembros de los cuerpos municipales -especialmente en materia de Policía Judicial- remitiéndoles a un simple papel de mero colaborador con la autoridad judicial y de simples participantes en la prevención delictiva; debiendo esperar hasta la llegada de la LFCS para poder recobrar –nuevamente- cierto

protagonismo en la seguridad¹¹. Hoy por hoy, los cuerpos de Policía Local ocupan un papel interesante en la seguridad, ya que como señala REBOLLO PUIG (2017:12) su participación tiene que afrontarse en gran medida desde cada concreta legislación sectorial, y de lo que expresamente se establezca al margen de las leyes y reglamentos estatales y autonómicos; puesto que como no podía ser de otra forma, los municipios pueden establecer límites adicionales o complementarios a las actividades privadas cuando estas puedan perturbar la seguridad, la tranquilidad y salubridad pública, o cuando puedan verse afectados determinados intereses locales.

II. LA POLICÍA LOCAL Y SU PAPEL EN LA SEGURIDAD

Originariamente, la palabra policía procede del origen griego “*politia*” cuyo significado vincula las relaciones de la comunidad con el estado y el modo en la que ambos se relacionan. Actualmente, la policía podría incardinarse en el contexto de la acción administrativa limitadora de los derechos de los ciudadanos mediante la cual se ejecutan las resoluciones de los órganos del estado –ya sean estatales, autonómicos o municipales- y en el contexto de la salvaguarda de la seguridad pública¹². Históricamente, los modelos policiales, han tenido que sufrir fuertes

¹¹ Como ejemplo de evolución de un cuerpo de Policía Local se aborda el del Ayuntamiento de Madrid que crea su cuerpo a partir del *Reglamento Orgánico de la Guardia Municipal de Madrid de 1850*. En dicho reglamento se contempla una estructura inicial de cien hombres –ochenta infantes y veinte a caballo- y un conjunto de obligaciones y formalismos tales como perseguir al delincuente infraganti al grito de “alto” o auxiliar y proteger a los necesitados. Dicho reglamento también marca aspectos relativos a su salario según la función de su rango o cuestiones relativas a su régimen disciplinario pudiendo ser suspendidos de empleo y sueldo. Posteriormente en 1893 se produce la creación de la *Sección Montada*; en 1906 la creación de la *Academia de Guardias Municipales* y en 1914 la creación de un servicio de carruajes para el control de la circulación de coches de caballos y los primeros automóviles. En 1924 se dicta un nuevo *Reglamento Orgánico de Policía Municipal* donde con el paréntesis de la Guerra Civil se van incrementando las unidades, mejorando las dotaciones y formulando nuevas políticas competenciales. En 1972 entran las primeras mujeres al Cuerpo y en 1993 se crea el aún vigente Reglamento de la Policía Municipal de Madrid.

¹² Considera JORDANA DE POZAS (1949:36) respecto a la clasificación de la autoridad administrativa que –lejos del posicionamiento dual que mantiene la doctrina alemana y que delimita únicamente su categorización a la actividad de “*limitación o policía*” y de “servicio público”– la

modificaciones estructurales para poder participar institucionalmente en el modelo democrático puesto que venían siendo instituciones vinculadas a acciones coactivas y a mecanismos de control social. La presentación de un nuevo paradigma de convivencia en la democracia ha provocado cambios desde el ámbito jurídico, sociológico e institucional, demandando que la policía evolucione, y sirva a los intereses reales de los ciudadanos, y no lo haga a aquellos que el gobierno de turno decida en función de sus intereses partidistas.

En España, tras la finalización del régimen franquista, se abre una nueva etapa y se transita hacia un *nuevo modelo socio-político de convivencia* que obliga indiscutiblemente a la revisión de todas las instituciones de Estado. Fruto de ese afán revisor se posiciona un nuevo modelo policial que ya no está destinado a satisfacer funciones de represión, control y vigilancia obsesiva del cumplimiento de lo dispuesto por el estado – piénsese por ejemplo en la acción policial de vigilancia respecto al ejercicio del derecho de sindicación o asociación- sino que lo está a crear espacios de libertad mediante la garantía de la seguridad ciudadana y la promoción del libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales¹³.

Ese nuevo objetivo constitucional provoca el tránsito de un modelo policial centralizado, focalizado en la persecución delictiva y la corrección de comportamientos, hacia a un nuevo modelo policial descentralizado, dedicado, además de a las funciones enunciadas, a la prestación de servicios asistenciales en el ámbito de la pobreza, la infancia o la marginalidad. En dicha búsqueda el legislador parte de la premisa de que el nuevo modelo policial parte de un conjunto de autoridad administrativa presenta un carácter tripartito al entender añadida la actividad de fomento que promueve actividades de satisfacción pública o interés general sin necesidad de recurrir a la coacción ni a la creación de servicios públicos.

¹³ El nuevo modelo policial rompe con la tradicional concepción de policía, aflorando un nuevo enfoque centrado en el servicio ciudadano y en el reconocimiento de garantizar un conjunto de nuevos derechos tales como -la libertad de reunión, asociación, expresión, libertad de prensa, información o participación en asuntos públicos- dentro de un nuevo marco normativo denominado CE; y bajo el sometimiento a nuevos mecanismos de control con el fin de hacer una regeneración de las nuevas relaciones policía-ciudadano.

combinaciones de variables sociales, políticas, económicas y organizacionales, cuyo único fin, es adaptarse a las nuevas demandas sociales evitando la alta discrecionalidad policial, las relaciones disfuncionales con la comunidad y la arbitrariedad en el tratamiento del poder. Todo ello, articulando un sistema que-con el oportuno conjunto de recursos materiales y humanos- permita la mejora de la profesionalización de los miembros de la institución; la erradicación de la violencia; la formación y fijación de fines éticos; y la garantía de ejercer libremente los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos. Sin embargo, la emergente institución policial, no lo va a tener fácil puesto que recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos no depende únicamente de un cambio de modelo, estructura o denominación, sino que supone el abandono progresivo de un esquema funcional centrado en la ley y el orden hacia un nuevo esquema funcional centrado en el ciudadano, en sus necesidades e inquietudes; abandonando conceptos como el *orden público* en aras de otros nuevos como la *seguridad ciudadana* o la *seguridad pública*¹⁴.

El nuevo modelo policial post-constitucional se apoya en tres pilares fundamentales que surgen como consecuencia de las nuevas demandas ciudadanas y la apertura de nuevos esquemas jurídico-políticos. El primero de ellos, es el abandono del concepto histórico de orden público por el de seguridad ciudadana y seguridad pública; el segundo, es la articulación de una nueva organización territorial del estado y la delimitación competencial realizada en materia de seguridad; y finalmente, como tercer y último pilar, la disociación manifiesta de unas fuerzas y cuerpos de seguridad de carácter civil centrada en el mantenimiento del orden interior de las fuerzas armadas centradas en garantizar el orden exterior¹⁵. Sin embargo, y según mi propio criterio, la evolución de las nuevas necesidades ciudadanas respecto a la prestación del servicio policial destinado a cubrir su seguridad ha evidenciado la aparición de un cuarto pilar, que es, la mejora y el

¹⁴ Respecto a evolución y precisión de los nuevos conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública véase la obra de CRESPO HELLÍN (1992:10-12) en donde se dota de contenido a dichos conceptos y se desliga del tradicional concepto de orden público.

¹⁵ En consonancia con dicha argumentación se pronuncia CHINCHILLA MARÍN (1992:11) al estructurar con bastante acierto el nuevo modelo policial post-constitucional.

fomento de las relaciones entre la institución policial y el ciudadano permitiendo que el mismo intervenga en la gestión de su propia seguridad desde programas de participación pública.

1. La relación del orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana en el ámbito municipal

La seguridad pública, el orden público y la seguridad ciudadana, son conceptos similares que mantienen estrecha relación entre sí, pero que según el momento histórico en el que hayan sido adoptados han acogido vertientes y fundamentos jurídicos distintos. Con la llegada de la CE, el legislador ha querido tener presente el abandono del concepto de orden público y su acercamiento hacia otras definiciones más precisas (*piénsese en seguridad ciudadana y seguridad pública*) con la intención de lucir con más notoriedad su intención de exponer un nuevo modelo policial destinado a servir y proteger, y no únicamente a reprender y controlar. En relación a su significado, no hay suficiente precisión conceptual en el texto constitucional, debiéndose recurrir a otras disciplinas de carácter histórico, sociológico o jurídico, y a ciertos pronunciamientos judiciales, para situar el contexto en el que dicho concepto se encuentra dentro de los fines de la institución policial¹⁶.

¹⁶ En el primero de los casos el orden público opera como un concepto extensivo que se expande a través varias disciplinas impregnando sectores y áreas muy heterogéneas. Desde el *Derecho Constitucional* el orden público adopta el contenido de una clausula restrictiva de los derechos de algunos ciudadanos en beneficio de la no vulneración de los derechos de los demás. Desde el *Derecho Administrativo* se presenta como un auténtico título de intervención en virtud del cual la autoridad administrativa limita o restringe la esfera privada de los ciudadanos con el fin de preservar la tranquilidad, la paz social y la convivencia de la sociedad. Desde el *Derecho Penal* se alude a un conjunto de conductas delictivas ubicadas en el Título XXII que contemplan la agresión a las autoridades o la resistencia a sus agentes, la sedición, el ejercicio de manifestaciones o reuniones con violencia o la tenencia de armas de forma ilegal. Y por último, desde el tratamiento de las *Ciencias Sociales* se alude a dicho concepto a la forma en la que las comunidades se organizan para regular su convivencia determinando el modo en que se acatan las normas establecidas para poder desarrollar sus derechos y libertades. En segundo lugar, se ha recurrido de forma infructuosa a variada jurisprudencia (*véase la STC de 8 de junio de 1982 [RTC 1982\33]; Auto del TC de 5 de diciembre 1984 [RTC 1984\757]; STC de 18 de diciembre de 1984 [RTC 1984\123]; STC de 8 de junio de 1989*

a) *El orden público*

Históricamente, el concepto de orden público ha sido un término muy utilizado en las regulaciones europeas a principios del siglo XX (*piénsese, por ejemplo, en el Código Napoleónico*) con el fin de establecer límites, prohibiciones y restricciones a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y libertades. Dicho concepto, ha justificado una *manifiesta e injusta ambigüedad* en la realización de todo tipo de quebrantos, represiones y arbitrariedades. Durante la *II República*, este concepto queda puntualizado bajo la creencia de que lo moralmente incorrecto constituye un peligro para el mantenimiento del orden social, apareciendo en las primeras regulaciones ciertas matizaciones. Tal es el caso de la *Ley del 4 de Agosto de 1933*, en donde de común acuerdo por todos los grupos políticos existentes, se aprueba la llamada “*Ley de Vagos y Maleantes*” con la finalidad de perseguir mendigos, vagabundos, rufianes y proxenetas; así como cualquier otro elemento de consideración antisocial, bajo un proceso carente de garantías y bajo el único fin de no alterar el orden público.

Posteriormente en 1954 -tras la Guerra Civil- dicha norma fue modificada introduciendo en el círculo de sujetos pasivos a los homosexuales, con el fin de dar cabida a su persecución y justificar el acercamiento del Estado a las ideas de carácter religioso vigentes en la época-caracterizadas por considerar dicha tendencia sexual como un auténtico riesgo para el orden social existente-.

Durante la CE, el concepto de *orden público* evolucionó hacia un significado vigoroso e innovador, ya que venía de un contexto social caracterizado por la imposibilidad manifiesta de poder practicar muchos derechos y libertades. Este nuevo contexto, se caracteriza por un funcionamiento natural de las instituciones públicas, en la que los habitantes pueden ejercer pacíficamente sus derechos, bajo un sistema de garantías reglado y consensuado; y sometido a un sistema ordenado de

[*RTC 1989\104*]; *STC de 28 de junio de 2010 [RTC 2010\31]*) no pudiéndose haber dispuesto con claridad suficiente un significado preciso pero si, al menos, ciertos elementos esenciales.

principios jurídicos, políticos, morales y económicos, garante de derechos y libertades. El nuevo modelo policial, en este nuevo contexto democrático, también debe evolucionar para ser creíble y digno de confianza, rompiendo con toda connotación del régimen anterior; siendo insuficiente un simple cambio de denominación de los cuerpos policiales (*por todos era sabido que bajo la nueva denominación se encontraban los mismos miembros, los mismos modos y los mismos comportamientos de las instituciones policiales*). Hacía falta una verdadera intención de cambio, un nuevo tratamiento prometedor, reforzado de un conjunto de garantías que permitiese a la ciudadanía recuperar la confianza en su policía. Un modelo amparado en una nueva fundamentación político-social, en el que las fuerzas y cuerpos de seguridad estuviesen destinadas a proteger y a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y la seguridad ciudadana, y se alejaran, de aquellos cuerpos policiales franquistas que -bajo la denominación de “*Fuerzas de Orden Público*” y bajo el mandato de evitar su vulneración-tanto miedo e inseguridad habían creado entre la población. Ese temor y miedo de generaciones pasadas sirvió para presentar la necesidad de un cambio de escenario, en el que la terminología, sí que era importante y significativa. En su uso, debía recurrirse a conceptos más sociales, más humanos, más democráticos, que arrojaran frescura a la cimentación de los pilares del nuevo modelo policial. Sin embargo, y tal como expresó CARRO FERNÁNDEZ-VAL (1990:24), la voluntad inicial de las instituciones no acabó coincidiendo con el nefasto tratamiento que posteriormente fue dado en el ordenamiento jurídico a dichos conceptos, puesto que nuevamente se volvía a recurrir a conceptos jurídicos indeterminados, difusos, ambiguos, tales como seguridad pública o seguridad ciudadana, que más que arrojar luz al nuevo modelo policial, lo acabarían comprometiendo hasta la llegada de su clarificación por ciertos pronunciamientos judiciales¹⁷.

¹⁷ El nuevo texto constitucional a través de sus *arts.104, 149.1.29 y 148.1.22* inició la desvinculación del concepto de orden público hacia dos conceptos diferenciados -seguridad pública y seguridad ciudadana-en los que no se pudo detallar con exactitud su finalidad y su contenido debiendo recurrir -entre otras- a la *STC de 8 de junio de 1982 [RTC 1982\33]* cuyo pronunciamiento le asignó un carácter polivalente, jurídicamente indeterminado y extensivo a ciertos sectores normativos

Hoy por hoy, el concepto de *orden público* está íntimamente relacionado con el mantenimiento de la tranquilidad, la paz y la seguridad ciudadana en las manifestaciones colectivas de la vida ordinaria de los ciudadanos; y su uso se restringe, a situaciones de peligro en diferentes formas de delincuencia, marginalidad, protesta pública, revueltas, vulneraciones y asaltos a los derechos más básicos. El orden público, sirve de límite respecto aquellos comportamientos que - aun no estando reglados ni regulados- rebasan la conciencia colectiva como presupuesto mínimo indispensable para llevar a cabo una convivencia ordenada, y de cuya trasgresión, se manifiesta un conjunto de comportamientos que una sociedad democrática debe desechar si realmente quiere desarrollar y ejercer eficazmente los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos¹⁸.

b) *La seguridad pública*

La seguridad pública, es un nuevo término postconstitucional que deriva de la tradicional cláusula de orden público, y que se vincula con la facultad del Estado de poder moderar, y corregir, el comportamiento de los ciudadanos y otros agentes, imponiendo limitaciones o restricciones desde un ámbito legal¹⁹. Dicho concepto se

(*orden público medioambiental, urbanístico, civil, sanitario, internacional, aéreo, ferroviario, general local, informático, etc.*).

¹⁸ En dicho sentido cabe contemplar la obra de PAREJO ALONSO (2008:77) cuando expone la evolución y nueva significación del concepto de orden público en un modelo democrático.

¹⁹ Por un lado, originariamente el término seguridad proviene de la palabra latina "*securitas / securus*" que a su vez deriva en "*sine cura*" que significa sin cura. Dicho término implica aspectos tales como sin preocupaciones, sin problemas, sin amenazas -o lo que es lo mismo- el análisis de la inseguridad implica en cómo evitar o abordar que algo o alguien me haga preocuparme, me amenace o me provoque daño ya sea en mi integridad corporal, material o espiritual. Durante la Edad Media la seguridad provenía de la organización de los vecinos frente a las emergencias y agresiones exteriores a la comunidad, y con la aparición de las ciudades y las grandes urbes, comenzó a penetrar la inseguridad en las delimitaciones de las ciudades. Los peligros, los riesgos y la incertidumbre comienzan a inquietar a las comunidades dando paso a la creación de las instituciones formales dedicadas a la protección de la seguridad. El sentirse seguro ya no es asunto de un peligro exterior y pasa a convertirse en un asunto de la organización comunitaria, un asunto interno e intrínseco y por

fundamenta en la libre facultad de los ciudadanos de llevar a cabo aquellas actuaciones, o actos, que la ley no prohíbe, con el único límite de no infringir las libertades y los derechos de los demás. Hace referencia no solo a contenidos estrictamente vinculados al ámbito policial como es la delincuencia, la seguridad física, la seguridad patrimonial, la armonía cívica o la paz social, sino también a aquellos otros que comportan un riesgo genérico para los ciudadanos en su desarrollo vital en materias tales como la salud pública, la educación, la sanidad, la contaminación medioambiental, la contaminación acústica u otros tipos de peligro.

Ha de destacarse también, que la seguridad pública es llamada a cubrir el posible peligro que todo individuo, sistema organizacional, o colectividad, puede sufrir en aquellos múltiples ámbitos de la vida privada que requieren la asistencia y atención de otros operadores -que no sean los estrictamente policiales- tales como son -los servicios médicos; sanitarios y personal de emergencias; personal de seguridad privada; técnicos especialistas como pueden ser inspectores de consumo, de salud, de seguridad, o todo aquel que tenga encomendado velar por alguna materia destinada a proteger a los ciudadanos desde el ejercicio de sus competencias-.

En definitiva, ha de señalarse la existencia de una *distinción formal* entre materias cuyo contenido versa estrictamente sobre contenido de carácter policial, y las que no, con el fin de focalizar el tratamiento de la seguridad pública en el ámbito

consiguiente, el sentimiento de pertenencia del grupo se debilita ya que el potencial peligro está dentro. Esto se hará más notorio durante el Estado Moderno, donde surge un aumento significativo del control social, siendo necesaria la aparición de los juzgados, la policía y la cárcel como mecanismos de garantía. La vecindad y sus lazos, van en detrimento condicionando las nuevas formas de relacionarse, y por lo tanto, provocando un gran impacto en el desarrollo de la seguridad en los espacios públicos de la comunidad. La capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos y vulnerabilidades y diseñar instrumentos para su prevención, contención, y enfrentamiento dependerá de las nuevas formas de ejercicio del poder, y por tanto, ira muy vinculado al ejercicio de derechos y libertades. Posteriormente el término "*público*" alude a "*pertenece a todos los ciudadanos de un lugar*" o que "*no es privado en parte*", o más concretamente, "*disfrutado por todos los miembros de la comunidad*" -extrayéndose junto a la seguridad un contenido esencial insinuante de una seguridad grupal, comunitaria y colectiva-.

municipal -o al menos- en la parte que relaciona a los cuerpos de seguridad local. Son materias propias de contenido policial vinculadas a la seguridad pública, aquellas materias relacionadas con la persecución delictiva; el control administrativo de armas, explosivos, cartuchería y artículos pirotécnicos; la actividad de hospedaje; venta de joyas y ventas de enseres de segunda mano; el control del absentismo escolar; la higiene alimentaria; la protección de menores; la violencia de género, la violencia intrafamiliar y escolar; la seguridad vial; la contaminación medioambiental y acústica; la supervisión en materia de espectáculos y/o establecimientos públicos; el maltrato animal o la adopción de medidas de seguridad en determinados títulos de intervención administrativa. Y en cambio, no son estrictamente materias de contenido policial -salvo que sean constitutivas de delito- aquellas materias tales como son las relacionadas con la banca, la bioseguridad, la seguridad informática, la salud, los estados epidemiológicos, la protección civil, la seguridad ferroviaria, aérea o marítima, la prevención de riesgos laborales o la seguridad industrial²⁰.

c) *La seguridad ciudadana y su tránsito hacia la seguridad municipal*

La *seguridad ciudadana* como concepto – al igual que la seguridad pública- procede de la tradicional cláusula de orden público en el que los ciudadanos evocan una cobertura de sus derechos más elementales y primarios en el ámbito personal, patrimonial y familiar. A diferencia de la seguridad pública, aquí, la inquietud no solo nace de la necesidad de sentirse seguro en los riesgos de la potabilidad de las aguas; la evolución de infecciones; la cura de enfermedades, contagios o mal estado de alimentos; sino que se ciñe específicamente a libre circulación en las calles, a la ausencia de asaltos, riñas, peleas, a la no ocupación ilegal de las tierras, o al no padecimiento de robos en el ganado. Ese sentir más concreto, más inmediato, más

²⁰ Cabe mencionar el *art. 2.3 de la LSC*, en el que se reconocen ámbitos concretos de seguridad pública tales como la seguridad aérea, la marítima, la ferroviaria, la seguridad vial o la de transportes- sin hacer notable distinción entre materias de contenido policial y las que no. Y en la misma línea, se pronuncia la *STC de 28 marzo de 1990 [RTC 1990\54]* evidenciando que puede haber intervención administrativa en materias que pertenezcan a la seguridad pública sin que ellas ocupen necesariamente contenidos estrictamente policiales.

urgente, comienza a trazar los primeros rasgos diferenciadores de la seguridad ciudadana como parte de la seguridad pública, y puesto que son las fuerzas policiales quienes deben garantizarla, comienza a asociarse su significado a funciones estrictamente policiales.

Conforme avanzan los diferentes modelos policiales -la seguridad ciudadana- comienza a alejarse del término seguridad pública y de su relación genérica con la protección del libre ejercicio de derechos fundamentales y el ejercicio de potestades administrativas no estrictamente policiales; hacia un concepto más estricto y restringido -vinculado a la protección de los derechos más básicos, más individuales, más primarios- donde el ciudadano quiere verse protegido de ciertas acciones violentas, injerencias e intromisiones de su vida personal y patrimonial más cotidiana. Se relaciona con contenidos concretos como son -la vigilancia preventiva en el ámbito delictivo, el auxilio y protección del ciudadano, el aseguramiento, la custodia y la conservación de los bienes, la vigilancia de edificios e instalaciones, la persecución y resolución de los actos delictivos ya ocurridos, así como la captura de los delincuentes y la consignación y aseguramiento de las pruebas en los procesos criminales²¹.

²¹ La *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*- hoy en día derogada por la LSC constituyó el primer esfuerzo por abordar, desde la óptica de los derechos y valores constitucionales, un código que recogiera las principales actuaciones y potestades de los poderes públicos para garantizar la seguridad ciudadana. En su redacción inicial, dicha ley, facilitaba un catálogo de infracciones y sanciones respecto a determinados comportamientos de los ciudadanos considerados inseguros (*alteraciones del orden público en vías, lugares, espacios y transportes públicos; portabilidad de instrumentos prohibidos, consumo de estupefacientes, la no colaboración en las diligencias de registro, control o identificación*), facultando a las fuerzas y cuerpos de seguridad a poder llevar a cabo determinadas intromisiones restrictivas en la esfera personal de los ciudadanos, con el fin de someterles a comprobaciones en materia de circulación, indagación y prevención. Dicho contenido apenas fue modificado en la nueva versión legislativa, manteniéndose presente que la intervención policial sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos debía acometerse dentro de un sistema reglado de garantías y bajo una motivación suficientemente convincente.

La polémica jurídica parte de la relación existente entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana, puesto que algunos autores concluyen que su relación parte de una *relación de sinonimia* -donde ambos conceptos, salvo matices propios, encuentran significados sinónimos- o de una *relación de inclusividad* -donde la seguridad ciudadana se encuentra inserta dentro de la seguridad pública funcionando como parte de ella al abordarse en una larga lista de sectores-²². Sea como fuere, si algo sí ha quedado claro en torno a su significado, es que la seguridad ciudadana constituye una actividad dirigida a la protección de personas y bienes, y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana, y que la misma, debe ser garantizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad, con independencia de las peculiaridades estatutarias de los cuerpos que la compongan, y de su régimen de dependencia administrativa. Aún más, hoy en día, estaríamos en condiciones de poder afirmar que, la seguridad ciudadana, constituye parte de un todo destinado a mantener, prevenir, perseguir y proteger los bienes patrimoniales y personales de los ciudadanos, cuando estos corran el riesgo de ser atentados, dañados, o agredidos; y que dicha protección -cuando queda ceñida al ámbito local- podría catalogarse como seguridad municipal dentro de los fines de conseguir y favorecer la tranquilidad ciudadana, la pacífica convivencia y la paz social del municipio.

III. LA POLICÍA LOCAL Y SU POSICIONAMIENTO NORMATIVO

1. La Policía Local en la CE

Para comprender el lugar que ocupan los cuerpos de Policía Local en el texto constitucional, lo más urgente, y por consiguiente, significativo, es analizar los

²² Respecto a las argumentaciones de porque la relación de la seguridad ciudadana con la seguridad pública puede desligarse en una relación de sinonimia (*ambas significan lo mismo*) o de inclusividad (*una está incluida en la otra*) deben ser mencionadas las obras de GÓMEZ PÉREZ (2011: 20-21) y GIL SACRISTÁN (2003: 32-34) para comprender su encaje en el nuevo paradigma policial.

diferentes mandatos constitucionales que le afectan, así como su dispersión y distribución a través del denominado bloque de constitucionalidad²³.

a) *La disociación de las fuerzas y cuerpos de seguridad de las fuerzas armadas*

El *art. 8 de CE* deslinda, a través de su redacción, la misión de las fuerzas armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad; asignándole, a las primeras, garantizar la soberanía e independencia de España y la defensa de su integridad territorial; y a las segundas, el mantenimiento de la seguridad ciudadana y la promoción del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas. Esta disociación, responde a idea de desvincular el nuevo modelo policial democrático de las anteriores estructuras policiales, salvo una excepción referente a la doble dependencia funcional del cuerpo de la Guardia Civil en tiempos de guerra²⁴. Dicha salvedad, hoy por hoy, no está plenamente fundamentada, ya que obedece a funciones más sentimentales y patrióticas que a una verdadera intención de gestionar un nuevo modelo policial racional y eficiente.²⁵ Además, se desprende la intención del legislador de diferenciar ambas fuerzas en distintos escenarios del

²³ El *bloque de constitucionalidad* según el Preámbulo de la LFCS constituye un complejo entramado normativo directamente aplicable al régimen jurídico de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y está compuesto por la Carta Magna, los EA; la LBRL; la LFCS; así como toda la aquella normativa sectorial y complementaria que incide en algún aspecto regulatorio relevante para los cuerpos policiales. En este sentido véase la *STC de 9 junio de 2005 [RTC 2005\154]* que señala expresamente que las leyes anteriormente mencionadas sí que forman parte del bloque de constitucionalidad y que la LSP no lo hace.

²⁴ Según CAMPOS DOMENECH (2015:111), esa salvedad, no responde a las nuevas demandas ciudadanas de un modelo policial garantista, actual y democrático.

²⁵ El cuerpo de la Guardia Civil dispone de una *doble dependencia funcional*; por un lado, hacia el Ministerio de Defensa en tiempos de conflicto, y por el otro, hacia el Ministerio de Interior en tiempos de paz siempre que se trate de funciones de seguridad pública. Dicho cuerpo policial goza de un régimen de derechos y deberes, régimen estatutario y cuestiones de personal propio, articulado a través de la *LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil*; *LO 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil* y *Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil*.

texto constitucional, puesto que unas las sitúa en el *Título Preliminar*, y las otras, como parte de la estructura de las AAPP en el *Título IV* aludiendo al gobierno y a la administración.

b) *Los Derechos Fundamentales, las Libertades Públicas y el principio de coordinación*

En el Título I “*De los derechos y deberes fundamentales*”, Cap. II “*Derechos y libertades*”, Sección I “*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*” y Sección II “*De los derechos y deberes de los ciudadanos*” se van a situar el conjunto de derechos fundamentales y libertades públicas que por imperativo constitucional las fuerzas y cuerpos de seguridad– incluyendo las Policías Locales- deben velar y proteger, puesto que abordan bienes jurídicos protegidos de alto valor como son el derecho a la vida, integridad, libertad, indemnidad sexual, información, libertad religiosa, honor, imagen, intimidad, propiedad, etc.

Posteriormente, el *art. 103.1 CE* informa que, las AAPP deben servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, así como cumplir con el deber de someterse plenamente en todas sus actuaciones a la ley y al Derecho. Entre ellos, y de sumo interés policial, aparece el principio de coordinación, el cual, atribuirá los sistemas de relación necesarios para que todos cuerpos que componen las fuerzas y cuerpos de seguridad puedan cumplir sus misiones de una forma coordinada, diligente y sin cortapisas. Dicho principio adquiere importancia en el tratamiento de esta tesis, puesto que va permitir analizar jurídicamente todo ese conjunto de actuaciones necesarias de las fuerzas y cuerpos de seguridad para que - dentro de cada una de las esferas administrativas competentes (*Estado, CCAA y municipios*) y articulando la creación de un conjunto de órganos, programas o planes adecuados- puedan consensuarse adecuadas políticas públicas de seguridad.

c) *El mandato constitucional del art. 104 de la CE*

El elemento esencial que motiva la existencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad, o lo que es lo mismo, su *misión*, viene de la mano del art 104 de la CE, en donde se manifiesta que, estas, bajo la dependencia del Gobierno, tienen como misión principal proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como garantizar la seguridad ciudadana²⁶. Dicha *misión*, queda suavizada en el desarrollo de la LFCS, puesto que es allí donde se definen los rasgos comunes de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y ciertos rasgos concretos de cada una de sus tipologías, competencias y fórmulas de participación y de gestión; sin perjuicio de atender a lo dispuesto en los EA, a la LBRL, y a aquellas otras disposiciones relativas al régimen jurídico policial que -con mayor o menor impacto- también la condicionan.

Inicialmente, el mandato constitucional, declara de forma general que las fuerzas y cuerpos de seguridad dependen del gobierno, y no todas dependen del gobierno (*piénsese en las Policías Locales y/o autonómicas*), y que su misión es garantizar la seguridad ciudadana, y no solo garantizan este tipo de seguridad, tal y como se ha pronunciado reiteradamente la doctrina del TC (*véase las STC de 8 de junio de 1982 [RTC 1982, 33] ; STC de 30 de septiembre de 1999 [RTC 1999, 175]; STC de 13 de diciembre de 2001 [RTC 2001, 235]*) al señalar que las funciones específicas atribuidas a los cuerpos policiales no agotan el ámbito material de la seguridad pública ni ocupan únicamente labores de policía de seguridad. Por otro lado, la LSC señala en su Preámbulo que -tanto la doctrina como la jurisprudencia- han venido interpretando de forma sinónima el concepto de seguridad ciudadana y de seguridad pública como *“aquella actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento*

²⁶ Obsérvese el art. 104 de la CE en la que en su apdo. primero 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.*] y en su apdo. segundo continua informando que: [*Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad...*] clarificando tanto la misión, el modo de ordenar las funciones, los principios básicos de actuación y ciertas peculiaridades del régimen estatutario.

de la tranquilidad de los ciudadanos”; sin perjuicio de que hayan sido los operadores autonómicos quienes concreten a través de las respectivas leyes de coordinación otros rasgos más concretos y precisos respecto a estos conceptos como proclamó la primera edición de la LCValencia (*véase la Ley 6/1999, de 19 abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana*) definiendo en su Preámbulo que la defensa de la seguridad ciudadana es defender “*toda lesión o menoscabo que se produzca en el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidas a las personas y al cumplimiento de las ordenanzas municipales, que pretende mediante la prevención y el auxilio, la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos.*”.

Finalmente, el segundo apartado del *art. 104 de la CE* alude a que será una LO, y no otra, la que regule la atribución de las funciones, el diseño de los principios básicos de actuación, y los pilares comunes del régimen jurídico estatutario de las fuerzas y cuerpos de seguridad; atribuyendo, concretamente, a los cuerpos de seguridad local su carácter participativo en el sistema de ordenación de la seguridad pública y su reconocimiento como fuerza policial mediante la asignación de la condición de agente de la autoridad a sus miembros.

d) *La Policía Judicial y su relación constitucional*

El *art. 126 de la CE* establece que la *Policía Judicial* depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, en sus funciones de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, siempre y cuando se haga en los términos que la ley establezca. Dicho mandato deriva a que una ley determine cuál va a ser el papel de cada una de las de las fuerzas y cuerpos de seguridad en dicha relación de dependencia funcional, aludiendo a un interesante y disperso esquema de ordenación normativa que -según el cuerpo y la materia- arrojará uno u otro grado de participación en las funciones de *Policía Judicial*²⁷.

²⁷ Cuando se establece que la ordenación normativa es interesante y dispersa se hace referencia a que son numerosos los instrumentos normativos que se pronuncian en la relación de la dependencia funcional que las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen con los operadores judiciales en la materia de *Policía Judicial*. Lo hace la LFCS (*arts. 29-36*) cuando menciona las funciones; las

Dentro de ese esquema de ordenación normativa, ha de señalarse que -a diferencia de los *cuerpos de seguridad estatal*, o en su caso, autonómicos, que ocupan unidades orgánicas integradas de carácter principal, y que atienden a criterios territoriales o de especialidad en la materia a través de todo el territorio nacional- los *cuerpos de seguridad local*, ocupan un papel de policía auxiliadora o participativa -salvo la asignación concreta en materias puntuales como son los delitos de seguridad vial; la violencia de género o ciertas competencias de protección de menores-. Los cuerpos de Policía Local -en el ejercicio de sus funciones de Policía Judicial- contribuyen a la averiguación de los delitos y al descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes de una forma participativa, primaria, puntual e inmediata, tal como se confirma del reconocimiento que la ley les hace a través del *art. 283 LECRIM*; obligándoles a seguir todas las instrucciones recibidas en materia de investigación de delitos y persecución de delincuentes por parte de los operadores judiciales; o bien, por medio del *art 4 del RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial* cuando se les ordena -sin tener en cuenta su naturaleza o dependencia- practicar por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento que tengan noticia por la perpetración de un hecho presuntamente delictivo; así como la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del mismo o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta inmediata a la Autoridad Judicial o al Ministerio Fiscal.

e) *La organización municipal*

En el *art. 137 de la CE*, y dando pie a la apertura del *Título VIII*, se observa que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en CCAA; y

unidades; la formación y la dependencia orgánica de los cuerpos de seguridad del estado hacia el Ministerio del Interior; o la LOPJ (*arts. 547-550*) cuando considera los criterios básicos de relación entre el Poder Judicial y las unidades de Policía Judicial derivando a la *LECRIM (arts. 282-298)* sus procedimientos de participación y comunicación. Finalmente dicha ordenación normativa concluye en el establecimiento del *RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial* que marca todas las peculiaridades de su régimen jurídico y menciona mandatos concretos para los cuerpos de seguridad local.

que todas ellas tienen reconocida cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Junto a él, y estrechamente relacionado, se encuentra el *art. 140 de la CE* que reconoce a los municipios capacidad jurídica suficiente para elegir gobierno legitimando a una autoridad concreta (*Alcalde*) a llevar a cabo el ejercicio de esa autonomía mediante acciones concretas y dentro de los términos legales existentes. El municipio, es definido como aquel ente público territorial y primario que goza de potestad pública sobre un territorio determinado, en el que en beneficio de las demandas y necesidades de sus ciudadanos, se le permite a través de una autoridad local legalmente elegida establecer un conjunto de políticas públicas, planes y actuaciones municipales, cuyo fin, es satisfacer todos y cada uno de los intereses vecinales²⁸. Dentro de esos intereses vecinales se aprecia la existencia de un interés principal para todos los municipios que es garantizar la seguridad municipal, aunque la actual redacción del *art. 1.3 de la LFCS* únicamente se limite a conceder a los cuerpos de seguridad local dependientes de los municipios un papel participativo en el mantenimiento de la seguridad pública (*sin mencionar la seguridad municipal*); y siempre y cuando se haga dentro del marco jurídico establecido en la propia *LFCS*, en el propio *EA* y bajo el ejercicio de las competencias concretas del *art. 25 de la LBRL*.

Pese a que la importancia otorgada a la seguridad municipal en el texto constitucional es mínima (*ni siquiera se menciona como tal*); que el papel asignado a sus cuerpos de seguridad local es irrisorio (*puesto que apenas se le atribuye un simple papel*

²⁸ El municipio comprende un conjunto de personas que allí residen denominado población, cuyos miembros vienen tradicionalmente vinculados al término vecino y al correspondiente estatuto de vecindad. Dicho estatuto permite, a quien lo ostenta, un régimen de derechos y deberes de carácter político (*ser elector y elegible, etc.*); prestacional (*asignación de rentas de inserción, uso y disfrute de servicios públicos municipales*); y procedimental (*participación en trámites de información pública, acceso a expedientes municipales, etc.*) que le configuran un marco de actuación reglado en el modo de relacionarse con la administración municipal. En lo que se refiere a la seguridad dicho marco reglado no es suficiente, puesto que no solo va a ser otorgada a aquellos que gozan de una condición administrativa previa con una entidad local sino que va a ser exigida por parte de los ciudadanos desde una condición universal, donde la seguridad se comporta como un derecho básico y fundamental y no como un simple trámite burocrático concreto.

participante) y que la definición de un catálogo de competencias propias municipales es inexistente (*cosa que no ocurre en otras administraciones como son el Estado y las CCAA a través del art. 148 y 149 CE*) ha de tenerse presente que el protagonismo dado a los municipios y a la asunción de competencias en materia de seguridad por parte de sus cuerpos de Policía Local es escaso, insuficiente, e incluso denigrante, habiendo fundadas sospechas de la pasividad manifiesta del legislador en el tema. La intencionalidad real de considerar a los cuerpos de Policía Local como verdaderos cuerpos de seguridad, únicamente va a pasar a un escenario real cuando junto a la capacidad normativa reconocida, la capacidad económica, y la capacidad de gestión se acompañen acciones que la pongan en funcionamiento, y no se quede en meras y fugaces declaraciones de voluntad política de no redactar una ley uniforme en cuanto a la distribución de competencias y materia estatutaria²⁹.

f) *La coordinación de las Policías Locales*

El art. 148.1.22 de la CE establece que las CCAA podrán asumir competencias en la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la “*coordinación*” y demás facultades en relación con las Policías Locales de su territorio, siempre y cuando, se haga en los términos que se hayan establecido en una LO. Dicha LO, va a ser la LFCS que, a través de su art. 39, va a definir que funciones van a llevarse a cabo bajo la coordinación de las actuaciones de los cuerpos de Policía Local, dentro mismo territorio autonómico, y respetando tanto el marco normativo autonómico como el local.

La coordinación, en el ámbito policial, ha sido definida por el TC como aquel instrumento diseñado para la fijación de medios y sistemas de relación que permitan lograr una cierta homogeneidad en las actuaciones conjuntas y en la colaboración de los cuerpos de seguridad en una misma delimitación territorial (*STC de 28 de abril de 1983 [RTC 1983\32]*). Las primeras leyes de coordinación comenzaron sus

²⁹ En dicho sentido se posiciona GIL SACRISTÁN (2004:384) cuando alude a que la expansión del ámbito competencial de los municipios depende mayoritariamente según criterios de voluntad política.

regulaciones ajustándose al contenido que la LFCS les había establecido en relación a cuestiones de configuración y creación del cuerpo; organización y funcionamiento; acomodación de las normas-marcos a los reglamentos; criterios de homogeneización en la uniformidad, medios técnicos; salarios; fijación de criterios de selección, formación, promoción o movilidad de las plantillas; o ciertas cuestiones de formación profesional y configuración de las academias formativas. Sin embargo, el incremento de las demandas de los ciudadanos para tener una mejor prestación del servicio policial, y ciertas cuestiones de carácter geográfico, económico, y técnico; obligaron a muchas de ellas a reaccionar, planteando fórmulas que -en un futuro inmediato- les permitieran optimizar los recursos disponibles intentando dar el servicio con la mayor eficacia esperada. Con ese fin, se recurrió a diferentes fórmulas de coordinación tales como -la creación de cuerpos supramunicipales; la cesión temporal de efectivos para servicios intermunicipales de carácter eventual, la creación de mancomunidades o la estipulación de convenios concretos-.

No tardaron en producirse de forma sistemática numerosos pronunciamientos jurisprudenciales (*STC de 18 diciembre de 2019 [RTC 2019\178]; STC de 21 diciembre de 2017 [RTC 2017\154]; STC de 24 septiembre de 2015 [RTC 2015\200]; STC de 13 enero de 2012 [RTC 2012\4]; STC de 8 noviembre de 2011 [RTC 2011\175]; STC de 8 marzo de 1993 [RTC 1993\85]; STC de 21 enero de 1993 [RTC 1993\25]; STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\49]; STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\50]; STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\51]; STC de 8 marzo de 1983 [RTC 1993\82]; entre otras*) que fueron perfilando la constitucionalidad de las formulas bajo el planteamiento de si su contenido se ajustaba estrictamente al contenido de la LFCS, o al contrario, se extralimitaba. Un ejemplo de ello es que aquellas CCAA que en sus textos habían mencionado la posibilidad de crear cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, amparándose en la creación de mancomunidades, fueron tumbados bajo el alegato de que constituía una extralimitación competencial, puesto que la LFCS únicamente permitía la creación de los cuerpos de la Policía Local en los municipios, y no en otro tipo de agrupaciones locales como era la mancomunidad. Dichos pronunciamientos disciplinaron la redacción técnica de aquellas otras CCAA que se iban incorporando con carácter más tardío a la asunción de la competencia

de coordinación, aunque aquello, no desplazaba la necesidad de ir atribuyéndole configuración legal a aquellas nuevas fórmulas emergentes que iban sobreviviendo si no eran invalidadas en los tribunales; y sin perjuicio de que, otras CCAA -ante la falta de voluntad estatal y la existencia de un reciente marco inflexible y mal calculado- contemplaran en sus textos la existencia de recurrir a otras fórmulas alternativas como son los *convenios de colaboración*³⁰.

Finalmente -casi una década después, de las primeras sentencias que moldearon la técnica de redacción en las leyes de coordinación- el legislador habilitaría una clausula legal que, bajo ciertas condiciones y formalidades, permitiese a los cuerpos policiales de ámbito local agrupar plantillas y aunar esfuerzos con el fin de mejorar la seguridad, y por ende, el servicio al ciudadano³¹.

g) *Las bases del régimen jurídico administrativo de las AAPP y del régimen estatutario de su personal*

El *art. 149.1.18 de la CE* establece, entre otras, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las *bases del régimen jurídico de las AAPP* y del *régimen estatutario* de sus funcionarios. Dicho mandato constitucional ofrece interesante información sobre el régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local, puesto que informa que va a ser el Estado el que asiente las bases del régimen jurídico local, asentando los cimientos de

³⁰ Ha de hacerse referencia al *art. 58 LCAndalucía* que estableció la posibilidad de que varios municipios acordasen convenios con el fin de reforzar la plantilla en situaciones concretas y en servicios puntuales.

³¹ Véase la *disposiciones adicional 5ª de la LFCS* introducida por el artículo único de la *L.O. 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*. En dicha disposición se habilita la facultad de que los cuerpos de policía local puedan colaborar para la prestación de servicios en aquellos supuestos donde dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma CCAA, no dispongan separadamente de recursos suficientes, siempre y cuando lo hagan para la ejecución de las funciones asignadas en la misma LFCS. Así mismo dicha colaboración será fiscalizada bajo las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la CCAA correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo EA.

la AAPP de la que las Policías Locales van a depender; y que va a ser el mismo quien asiente -aunque sea de forma remisiva y supletoria- la base de ciertos aspectos estatutarios de sus miembros, sin perjuicio de que –mayormente- este previsto tanto en la LFCS como en la respectiva ley de coordinación autonómica.

h) *La competencia exclusiva del Estado sobre Seguridad Pública*

El art. 149.1.29 de la CE confiere como competencia exclusiva al Estado la materia de seguridad pública; sin perjuicio de la posibilidad de que ciertas CCAA -siempre que así este previsto en sus EA, y siempre que se haga dentro de los términos legales que disponga una LO- les permita crear cuerpos de policía autonómica (*piénsese en la Ertzaintza, Mossos d'Esquadra, Policía Foral o Policía Canaria*). Ello conlleva que -a priori- el texto constitucional reconozca la competencia de seguridad pública a operadores policiales de carácter estatal y la *expectativa* de creación de operadores policiales de carácter autonómico a ciertas CCAA -siempre y cuando, estas, no se excedan de lo señalado en la LFCS ni se creen fuera de las directrices del correspondiente EA cuando la hubiesen asumido-.

De tal modo se consigue que la seguridad pública no quede únicamente en manos del Estado, sino que pueda expandirse a través de las CCAA de diferentes formas y con diferentes intensidades ya que algunas van a crear sus cuerpos de policía propios (*Cataluña, País Vasco, Navarra*), otras van a configurar su previsión pero no van a materializarla con el alcance que esperaban (*Galicia y Canarias*); y otras, sin embargo, van a recurrir a fórmulas de adscripción temporal mediante acuerdos de cooperación específica con otros cuerpos policiales de ámbito estatal (*Aragón, Asturias o Andalucía*).

Las CCAA que partieron de la opción de crear sus propios cuerpos de policía autonómicos (*Cataluña, País Vasco, Navarra*), y otras que por motivos geográficos entendían que debían intentarlo (*Canarias*), comienzan a trabajar en un proceso de reformas estatutarias respecto a la ordenación de la seguridad pública de su CCAA, intentando configurar -a nivel autonómico- un sistema de seguridad pública que -

dentro del máximo respeto a la LFCS- les permitiese la creación de un modelo de seguridad ordenado, participado por las diferentes AAPP, guiado por un conjunto de instrumentos de coordinación y de planificación eficaces, y con el primordial objetivo de obtener un alto grado de eficacia en el entorno de la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, la atribución de dicha competencia sin un estudio previo, ni una precedente planificación premeditada, arrojaría respecto a las demás CCAA un significativo agravio comparativo creando CCAA de primera y de segunda. Las primeras destinadas a integrar nuevos elementos estructurales en los cuerpos policiales autonómicos; a uniformizar el régimen jurídico-estatutario de los agentes; a configurar nuevos sistemas de relación, instrumentos de coordinación u órganos cooperadores que, en convivencia con otros servicios de emergencias, garantizaran la homogeneidad del servicio en todo el territorio autonómico;³² y las segundas, destinadas a elaborar unas leyes de coordinación suficientemente adecuadas que permitan coordinar las policías locales de su territorio y diseñar esquemas de participación activa con las otras fuerzas y cuerpos de seguridad³³.

2. La Policía Local en la LFCS

La LFCS constituye la norma jurídica fundamental en el régimen jurídico de cualquier operador policial del territorio nacional, ya sea estatal, autonómico, o local, puesto que en ella, y con carácter común para todos ellos, se regulan sus principios básicos de actuación y las disposiciones estatutarias de carácter mínimo que lo regulan. Posteriormente, profundizando en su articulado, se aborda específicamente el ámbito competencial de cada cuerpo con el fin de armonizar y ordenar el complejo modelo policial, convirtiéndolo -dentro del sector de la legislación estatal-

³² Con esa intención nacen proyectos como la *Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi* o la *Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña*, la *Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra* modificada por la *Ley Foral 17/2018, de 3 de Julio*; o *Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias* y de modificación de la *Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias*.

³³ Cabe mencionar la obra de AGUADO Y CUDOLÁ (2008:2450) cuando especifica las características de las CCAA de primera y de segunda en materia de ordenación de la seguridad.

en aquel instrumento normativo que más incide en el régimen sustantivo de las fuerzas y cuerpos de seguridad³⁴.

a) *Régimen jurídico-estatutario básico de los cuerpos de la Policía Local en la LFCS*

A lo largo del Título I “*De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*” se aborda un conjunto de previsiones normativas clave que permite diferenciar a los cuerpos de seguridad local de otros colectivos funcionariales no policiales. Se recoge su reconocimiento como una verdadera fuerza y cuerpo de seguridad (*art.2*), obviando su tradicional carácter secundario y atribuyéndoles un papel dentro del esquema de la seguridad pública nacional como cuerpo policial participativo (*art.1.3*). También se menciona que los cuerpos de Policía Local cooperarán con las otras fuerzas y cuerpos de seguridad a través de la creación de unos órganos específicos denominados Juntas Locales de Seguridad (*art. 3*); que deberán cumplir con los llamados principios básicos de actuación (*art. 5*); y que tendrán -respecto a sus condiciones estatutarias- cierto contenido mínimo común referente a la promoción profesional; al régimen de trabajo; a las peculiaridades de la sindicación; al régimen de incompatibilidades; a la formación; a la percepción de una remuneración justa basada en factores tales como el riesgo de sus labores, la especialidad de sus funciones o las peculiaridades de su estructura. Cierra dicho Título aludiendo a que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad serán reconocidos como agentes de la autoridad durante el ejercicio de sus funciones (*art. 7*), serán remitidos a la jurisdicción ordinaria ante la comisión de acciones delictivas(*art.8*) o incluso detalla que, ante el supuesto de que estos sean condenados a una pena privativa de libertad o estén padeciendo de prisión preventiva, deberán estar separados de los demás detenidos o presos en módulos penitenciarios especiales.

Seguidamente, y sin entrar en mayor profundidad, se abre el *Título II* con el nombre de “*De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*” resaltando las

³⁴Véase DÍEZ PICAZO y LÓPEZ BOFÍLL (2011:2187) cuando afirman que el verdadero peso regulador de las fuerzas y cuerpos de seguridad descansa en la LFCS.

características del régimen jurídico de las otras fuerzas y cuerpos de seguridad tales como son la Policía Nacional, la Guardia Civil o las policías autonómicas. En dicho Título, se abordan los principios esenciales que rigen sus órganos de dirección, sus funciones, y sus competencias, omitiéndose cualquier mención a los cuerpos de la Policía Local durante todo su articulado. Únicamente, es en el *Capítulo V* de dicho Título, donde se hace referencia a los criterios organizativos de las unidades Policía Judicial, cuando se deduce de forma presunta que los cuerpos de Policía Local como miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad tendrán la consideración de *cuerpo colaborador* en materia de Policía Judicial; sin perjuicio de las atribuciones competenciales específicas en materia de instrucción de delitos contra la seguridad vial, u otros derivados por acuerdo o convenio; y sin perjuicio, de aquellas otras diligencias básicas asumidas -como cuerpo auxiliador de juzgados o tribunales- en lo referente a la averiguación del delito, a la consignación y custodia de las pruebas, y al descubrimiento y detención del presunto delincuente³⁵.

Por otro lado, y bajo la denominación “*De las Policías de las CCAA*”, se abre el Título III, abordándola previsión contenida en el *art. 149.1.29 de la CE* que faculta a las CCAA a crear cuerpos policiales de carácter autonómico; a definir sus competencias y funciones, y a señalar el contenido mínimo de la coordinación con las Policías Locales de su territorio.³⁶ Esa coordinación no debe vulnerar ni la LFCS

³⁵Respecto a la excepción de la Policías Locales del carácter colaborador en materia de Policía Judicial cuando se hayan suscrito acuerdos o convenios piénsese por ejemplo en el *Convenio Marco entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, de 20 de febrero de 2007* o el *Convenio que firmó la Policía Municipal de Madrid en 1999 creando el Servicio de Atención a la Violencia Doméstica “SAVD”* que posteriormente paso a llamarse la *Unidad de Atención y Protección a la Familia “UAPF”* y en el que se adquirirían funciones de carácter principal por delegación expresa de los juzgados.

³⁶ El *art. 38 de la LFCS* señala la posibilidad de que las CCAA puedan ejercer de diferentes modos sus competencias a través de sus cuerpos de Policía autonómica. Pueden ejercerse con carácter propio (*inspeccionando las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la CCAA; ejerciendo actos de ejecución forzosa de la propia CCAA; vigilando y protegiendo personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la CCAA, etc.*); en régimen de colaboración con otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (*velando por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado, garantizando; el*

ni la LBRL; y debe ajustarse, al establecimiento de un conjunto de normas-marco que respeten los Reglamentos municipales de Policía Local; al establecimiento de criterios de homogeneización en materia de medios técnicos, uniformidad y retribuciones; a la fijación de criterios de selección, formación, promoción y movilidad -determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar-; y a la coordinación de la formación profesional mediante la creación de las escuelas formativas. Todo ello sin perjuicio de las peculiaridades propias de aquellas CCAA que hayan asumido competencias en materia de ordenación de la seguridad pública que gozan de mayor capacidad de uniformización.

b) *Régimen jurídico-estatutario específico de los cuerpos de la Policía Local en la LFCS*

En el Título V -bajo la denominación “*De las Policías Locales*”- se aborda el régimen jurídico específico de las Policías Locales señalando su ámbito territorial, composición, competencias, organización y funcionamiento. En dicho sentido se puede afirmar que -aunque los cuerpos de Policía Local hayan sido atribuidos con funciones distintas de otras fuerzas y cuerpos de seguridad en el plano jurídico-formal- en la práctica, cumplen con los mismos cometidos estructurales y funciones de seguridad que cualquier otro cuerpo policial, y por lo tanto, merecen ser tratados con la misma importancia y seriedad.

Ha de destacarse el *principio constitutivo de creación de las Policías Locales* como aquel principio esencial que alude al modo y a la forma en que debe llevarse a cabo la creación de los cuerpos de Policía Local, y en el que se posibilita únicamente a los

funcionamiento de los servicios públicos esenciales; participando en las funciones de Policía Judicial de modo colaborativo; vigilando los espacios públicos; protegiendo las manifestaciones; manteniendo el orden en grandes concentraciones humanas, etc.) o de forma simultánea o indiferenciada (cooperando en la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello; prestando auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública; velando 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 y el medio ambiente, etc.)

municipios -a través del *art. 51 de la LFCS*- a poder crear un cuerpo de Policía Local, siempre y cuando se haga respetando la normativa vigente en materia de régimen local y de carácter autonómico. Después, y ante la imposibilidad de su constitución por no cumplir lo solicitado (*piénsese en el número de habitantes, en la extensión geográfica o en el número de miembros mínimo necesario para constituir el cuerpo*), el legislador ha previsto una fórmula subsidiaria que habilita a crear -bajo la denominación de “*Guarda, Vigilante, Agente, Alguacil o análogo*”- ciertas figuras auxiliares que se dediquen a funciones de guarda; custodia; vigilancia de bienes, servicios e instalaciones; así como a aquellas otras de carácter preventivo y de auxilio al ciudadano. Finalmente, y con el fin de dar cierre a dicho principio, se autoriza a que, en aquellos municipios que gocen de peculiaridades especiales como son los municipios de gran población (*véase art. del 121 al 141 de la LBRL*), pueda crearse un tipo de funcionario excepcional que -reconocido como agente de la autoridad y encomendado a funciones de ordenación, dirección y señalización del tráfico- quede subordinado a los miembros de la Policía Local sin llegar a pertenecer a ellos.

Posteriormente, ha de hacerse mención al *principio de actuación territorial*, como aquel principio que señala cual va a ser la demarcación geográfica sobre la que se proyecte la actuación de los cuerpos de seguridad local; sin perjuicio de que -determinadas cláusulas legales- hayan permitido a determinados municipios cuando estos no dispongan separadamente de recursos suficientes y deseen prestar de forma conjunta servicios de Policía Local, ejercer actuaciones extraterritoriales³⁷. Como norma general -la actuación de los cuerpos de Policía Local- va a desplegarse sobre el término municipal, pudiendo actuar fuera del mismo siempre que haya situaciones

³⁷ Será mediante la *disposición adicional 5ª de la LO 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural* donde se permita la posibilidad de establecer acuerdos de colaboración para la prestación de servicios de Policía Local. Determina dicha cláusula que se podrán llevar a cabo dichas actuaciones en supuestos donde dos o más municipios limítrofes de un mismo territorio autonómico no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de estos servicios, y siempre y cuando se respeten las condiciones que previamente se hayan establecidos por el Ministerio del Interior, o en su defecto, la autoridad autonómica competente.

de emergencia y un requerimiento previo por quien la padece; o bien, se den supuestos de protección de autoridades locales fuera del término municipal, en cuyo caso, deben comunicarse al Ministerio del Interior tales hechos, o en su defecto, a la autoridad autonómica competente, con el fin de obtener las autorizaciones y habilitaciones oportunas.

Por otro lado, se aborda el *principio de atribución estatutaria* que -como bien se había informado de forma genérica en la fase inicial de este epígrafe- señalaba un contenido reglado común para todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y un contenido específico para las de carácter local (*véase el art. 52.1 de la LFCS*). Ese contenido específico, informaba que los cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada que se rigen -en cuanto a su régimen estatutario- por los principios generales de los *capítulos II y III del Título I* referentes a los principios básicos de actuación y las disposiciones mínimas de carácter estatutario; y por la *sección 4ª del capítulo IV del Título II* relativa al régimen disciplinario (*ahora ya derogada*). Todo ello, bajo la exigencia de que la dependencia de la administración local que les vincula se adecuó a las disposiciones dictadas respecto al contenido estatutario por las CCAA, los Reglamentos específicos del cuerpo o cualquier otra normativa dictada por el correspondiente ayuntamiento que pudiera ser objeto de su afección. También, se alude a la práctica del ejercicio de ciertos derechos sindicales (*véase el art. 52.2 LFCS*) que -a diferencia de los atribuidos a otras fuerzas y cuerpos de seguridad- se mantienen más cerca del régimen estatutario de cualquier funcionario público que el de un verdadero cuerpo policial³⁸.

Seguidamente se trata el *principio de atribución competencial*, en virtud del cual, los miembros de este cuerpo son encomendados en un conjunto de materias y competencias referentes a la seguridad pública, policía administrativa, atención y

³⁸ En tal sentido cabe destacar la obra de BARCELONA LLOP (1996:115) cuando -analizando los derechos laborales de las fuerzas y cuerpos de seguridad- matiza que en el caso de las Policías Locales, su régimen estatutario, se corresponde más al estatuto de un funcionario público ordinario que el de un funcionario policial.

asistencia al ciudadano, vigilancia y prevención delictiva, etc. En sentido estricto, viene de la mano del *art. 53 de la LFCS* mediante la enumeración de una serie de materias que, sin haber tenido presente su coste, alcance y recursos necesarios, ha desplegado sobre el municipio un acervo competencial diferenciado (*piénsese en la protección de las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; en la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación; en la instrucción de atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; colaboraciones puntuales en materia de orden público siempre que sean requeridos para ello; funciones de policía administrativa en lo relativo a las Ordenanzas, Bando y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia; en la participación de ciertas funciones de Policía Judicial; en 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; resolución de conflictos privados, etc.*). Y en un sentido más abstracto, se abastece de otras fuentes normativas tales como las propias leyes de coordinación, la normativa de régimen local y la legislación sectorial (*piénsese en funciones de tipo urbanístico, policía social, policía turística, etc.*)³⁹.

Para concluir, ha de hacerse mención al *principio de coordinación potestativa* como aquel principio que -bajo el *art. 54.1 de la LFCS*- permite a los municipios que dispongan de propio cuerpo de Policía Local constituir un órgano colegiado encargado de llevar a cabo el establecimiento de las formas y procedimientos de colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el mismo ámbito territorial. Va a ser denominado “*Junta Local de Seguridad*”, y puede considerarse como un órgano de coordinación directa entre las fuerzas y cuerpos de seguridad que operan en un mismo territorio municipal. Tiene capacidad para fijar medios, diseñar planes, y ejecutar acciones de distinto alcance -según se haya asumido por parte de las CCAA competencias de ordenación de la seguridad pública (*recuérdese a Cataluña, País*

³⁹ Es necesario destacar que, dicho marco competencial -en sentido estricto- hace mención a que la práctica de 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, deberán ser comunicados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, sin perjuicio de que, el modo de llevar a cabo su ejercicio y resolución, sea ejecutado desde la propia iniciativa del cuerpo local.

Vasco, Navarra o Canarias), según se haya asumido únicamente la competencia de coordinación (*Extremadura, Aragón, Valencia, o la Rioja*), o según atiendan sus municipios a criterios especiales previstos en una ley estatal o autonómica (*piénsese en las leyes de capitalidad de Madrid o Barcelona*). Son presididas por el Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Gobernador Civil de la provincia (*en la actualidad tras la modificación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado esta figura correspondería al Subdelegado del Gobierno*) en cuyo caso, será compartida la presidencia por ambos. Su composición y funcionamiento va a regularse por el RD 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Dichos órganos –en relación a las facultades de coordinación– han dejado claramente manifestado mediante una fórmula potestativa (*podrá*), y no preceptiva (*deberá*), que los cuerpos de Policía Local no son considerados de primer orden en la defensa de la seguridad pública, y que las cuestiones allí tratadas, aluden más a cuestiones de carácter consultivo u organizativo, que a cuestiones con verdadero poder decisorio.

3. La Policía Local en los EA

Cuando se hace referencia a la mención de la Policía Local en los respectivos “*Estatutos de Autonomía*” han de tenerse muy presente los tradicionales mandatos constitucionales de la coordinación y de la seguridad pública (*véase arts. 148.1.22 y 149.1.29 de la CE*), ya que según haya sido el modelo de autonomía seleccionado, dichos mandatos van a ser traspuestos atendiendo a la asunción de un modelo de seguridad pública, o bien, a la asunción de las ordinarias facultades de coordinación⁴⁰. Si bien es cierto que el propio *Preámbulo de la LFCS* inserta estos

⁴⁰ Recuérdese que el *art. 147 de la CE* señala que los EA funcionan como aquella norma institucional básica de una CCAA o de una Ciudad Autónoma, en la que el Estado Español reconoce a la CCAA un valor esencial como parte integrante del ordenamiento jurídico. Entre su contenido, debe recogerse la denominación, la delimitación territorial, la organización, la sede institucional, las *competencias asumidas* y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas; detallándose en la asunción de esas competencias, si la vía constitucional adoptada ha sido un modelo de coordinación ordinaria, o si de lo contrario, ha sido un modelo de ordenación de seguridad pública.

instrumentos normativos dentro del bloque de constitucionalidad, no más cierto es que según el desarrollo y progreso de la asunción de dicha competencia de coordinación por las CCAA, estas van a gozar de un modelo mejor regulado, con mayor capacidad económica y organizativa, mejor presupuestado, y mejor planificado; lo que en definitiva, se convierte en un modelo que mejor presta sus servicios. En ese sentido ESTALISNAO GIL (2004:616-619) comenta que la posibilidad de insertar el régimen jurídico de los cuerpos de seguridad local desde estas dos opciones implica -desde el punto de vista de la coordinación- el reconocimiento de unas CCAA de primera categoría (*Cataluña, País Vasco, Navarra o Canarias*) que pueden gestionar un modelo de seguridad con mayor integridad, coordinación y eficacia por su atribución autonómica, y otras de segunda (*Murcia, Andalucía, Aragón, Castilla de la Mancha, Galicia, La Rioja, Castilla y León, etc.*) que lo harán de una forma más limitada y reduccionista.

Por otro lado, cabe destacar que el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de Policía Local en los presentes estatutos autonómicos actúa de forma dinámica, fruto de las continuas reformas totales y parciales que se han ido proponiendo en las respectivas leyes de coordinación, y fruto de la disposición municipal de mejorar los proyectos de Policía Local. En base a ello, se puede asegurar que los diferentes ritmos de aceleración y evolución de las normativas autonómicas; sus diferenciadas intensidades en la inversión y dotación presupuestaria; sus diferentes contextos sociales y las particulares predisposiciones autonómicas y locales a que dichos cuerpos sean considerados como un verdadero cuerpo policial, han permitido considerar el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de Policía Local en España -desde el punto de vista autonómico- en torno a tres modelos de seguridad. Aquellos que han adoptado la ordenación de la seguridad pública; los que no lo han hecho; y los específicos de la Ciudad de Ceuta y Melilla, que si bien han sido dotados de EA, también han sido privados del reconocimiento de la potestad legislativa en la materia de coordinación.

4. La Policía Local en la legislación autonómica

En la legislación autonómica aparecen reflejados los verdaderos protagonistas de la coordinación de los cuerpos de Policía Local que son las *leyes de coordinación* y que, en función de las propias peculiaridades de su CCAA, van a conformar al menos tres modelos de coordinación diferenciados.

El primer modelo es aquel en el que las CCAA pueden -en función del abanico de competencias adquirido en la negociación de EA- ordenar la seguridad pública y disponer de la creación de un cuerpo de policía autonómica en el que la regulación de la Policías Locales convive, o bien dentro de leyes integrales de seguridad como es el caso de País Vasco mediante 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 y la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi*, o Navarra mediante la *Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre de las Policías de Navarra y Ley Foral 17/2018, de 3 de Julio, por la que se modifica la Ley Foral 8/2006, de 20 de Junio, de Seguridad Pública de Navarra*; o bien junto a ellas, como es el caso de Cataluña a través de la *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña Mossos d'Esquadra*, o Canarias mediante la *Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias y la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria*.

El segundo modelo se caracteriza, porque en él, las CCAA no han asumido competencias de ordenación de la seguridad pública ni de la creación de un cuerpo policial autonómico integral, sino que han adoptado la tradicionales facultades de coordinación a través de la llamada ley de coordinación ordinaria de Policías Locales tales como es el caso de Andalucía a través de la *Ley 13/2001, 11 diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*; Aragón a través de la *Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón*; Asturias a través de la *Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales*; Cantabria a través

de la *Ley de Cantabria 3/2014, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales*; Castilla de la Mancha a través de la *Ley 8/2002 de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha*; Castilla y León a través de la *Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León*; la CCAA de Madrid a través de la *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid*; la CCAA Valenciana a través de la *Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana*; Extremadura a través de la *Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura*; Galicia a través de la *Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de Policías Locales*; Baleares a través de la *Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears*; La Rioja a través de la *Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja* y Murcia a través de la *Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*.

Y como tercer y último modelo de coordinación especial, ha de señalarse el correspondiente a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que ante la incapacidad de poder ejercer la potestad legislativa y poder crear una ley de coordinación, han debido recurrir a la potestad reglamentaria diseñando el *Reglamento de la Policía Local, de 17 de mayo de 2002 de la Ciudad Autónoma de Ceuta* o el *Reglamento de la Policía Local de Melilla, de 2 de Octubre de 2009*.

Por último, cabe destacar que las leyes de coordinación, como instrumento normativo autonómico básico de regulación jurídica-estatutaria de las Policías Locales en el territorio nacional, van a gozar de una cierta *homogeneidad jurídica*, puesto que en la mayoría de ellas, se recogen criterios de sistematización idénticos. Se establece un contenido común (*disposiciones generales; principios generales de coordinación, órganos y modos de relación; redes de colaboración y cooperación; ámbito territorial; condiciones de creación y extinción del cuerpo; criterios de organización y funcionamiento; estructura; uniformidad; derechos y deberes; situaciones administrativas; modo de prestación del servicio; y cuestiones relativas a la carrera y al ejercicio de la segunda actividad*), sin perjuicio de aquel conjunto de disposiciones estatutarias comunes que venían recogidas en la LFCS

para todas las fuerzas y cuerpos de seguridad (*reconocimiento de agentes de la autoridad, principios básicos de actuación, previsiones estatutarias*); y sin perjuicio de que las propias CCAA extiendan su desarrollo en normas de carácter reglamentario con mayor o menor alcance según su necesidad regulatoria.

5. La Policía Local en la legislación estatal de régimen local y de seguridad

La legislación estatal de régimen local y de seguridad desempeña un papel minoritario en la configuración de la regulación sustantiva del régimen jurídico de la Policía Local, puesto que esta, solo remite cuestiones concretas de carácter organizativo, competencial y estatutario tales como -orientaciones de la Jefatura de la Policía Local, competencias locales, declaraciones de potenciación de las funciones policiales, especificidad estatutaria, existencia de depósitos de detenidos, contenido de un *régimen jurídico alternativo* para aquellos municipios que no puedan someterse a la norma autonómica de coordinación, régimen especial de grandes ciudades o referencias competenciales concretas-. Dichas referencias son aplicables siempre y cuando no sean contrapuestas a lo dispuesto en la LFCS, y siempre y cuando, no sean desplazadas por las leyes de coordinación.

La primera toma de contacto del régimen jurídico estatutario de la Policía Local con la legislación estatal de régimen local se inicia a través del *art. 21 de la LBRL* cuando señala, que el Alcalde es el que preside la Corporación, y que entre sus atribuciones -*apdo. i*- se encuentra la jefatura de la Policía Local. En idénticas condiciones se expresa el *art. 124.4.j*) cuando hace referencia a las funciones del Alcalde en un municipio de gran población. Seguidamente, es a través del *art. 25.2 de la LBRL* donde se hace referencia a las competencias municipales, en el que el municipio -para la gestión de sus respectivos intereses y dentro del ámbito de sus competencias- puede *promover actividades y prestar servicios* destinados a satisfacer las aspiraciones y las necesidades de la comunidad vecinal; justificando así a través de su *apdo. f*), la existencia de los cuerpos de Policía Local junto con el servicio de protección civil, prevención y extinción de incendios. Continúa el mismo precepto

informando de un catálogo de *competencias indirectas*-no señaladas en la LFCS- tales como son la materia urbanística (*véase el art. 25.2.a*); la gestión de residuos sólidos urbanos, la contaminación acústica y atmosférica en zonas urbanas (*véase el art. 25.2. b*); la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (*véase el art. 25.2. e*); el tráfico, el estacionamiento de vehículos y la movilidad y el transporte colectivo urbano (*véase el art. 25.2. g*); la protección de la salubridad pública (*véase el art. 25.2. j*) o la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria (*véase el art.25.2 .n*).

Con posterioridad, aparece la *disposición adicional 10ª de la LBRL* que fue redactada con el fin de potenciar la participación de los cuerpos de la Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana y en las funciones de la policía judicial, bajo una nueva tendencia de prestación del servicio policial denominada *policía de proximidad*, la cual, fue introducida al amparo del *art.1.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local* con el mandato de que se desarrolle en una norma el ámbito material de dicha participación. Dicha referencia legal no solo constituyó un reconocimiento expreso de que era necesario potenciar la intervención de los cuerpos de la Policía Local en la vida de los ciudadanos, sino que supuso una de las primeras manifestaciones realistas de que debía realizarse un cambio en materia de seguridad. En la misma LBRL se señalaron dos importantes disposiciones finales; la primera la *disposición final 3ª* que informaba de que el personal de la Policía Local gozaría por vía reglamentaria de un estatuto específico que –respetando la LFCS- sirviera de partida para constituir un *Reglamento de Policía Local propio*; y la segunda, la *disposición final 5ª* que ordenaba a los municipios cabeza de partido judicial en los que no se dispusiera de establecimiento penitenciario alguno, la competencia de habilitar un *depósito de detenidos* que -previamente aprobada por el municipio afectado y acompañada de la correspondiente financiación por la administración penitenciaria- serviría de centro de custodia de todos aquellos detenidos dentro de la respectiva demarcación judicial.

La segunda toma de contacto se realiza en el TRRL, concretamente en la *disposición transitoria 4ª*, el *art. 172* y el *art. 173*, al encontrarse la fundamentación jurídica suficiente para constituir temporalmente un régimen jurídico de Policías Locales. En primer lugar en la *disposición transitoria 4ª* se establecería un *régimen jurídico estatutario alternativo*, a aquel que finalmente se acabase consolidando en las CCAA mientras se ponían en marcha sus leyes de coordinación (*es lógico entender que mientras las CCAA cerraban sus proyectos estatutarios los municipios debían disponer de un cuerpo de Policía Local con un régimen jurídico-estatutario válido*). Hoy por hoy, dicha referencia legal, es considerada en el ordenamiento jurídico regulador de los cuerpos de Policía Local en una posición supletoria y residual ya que su contenido está plenamente superado y tácitamente derogado al haber regulado todas las leyes de coordinación sus propias leyes de coordinación⁴¹.

Respecto al *art. 172 del TRRL*, cabe mencionar que allí se establecen los criterios de pertenencia de la “*Subescala de Servicios Especiales*” de la función pública local -comprendiendo entre otros colectivos- a la Policía Local y a sus auxiliares. Según esos criterios, los funcionarios policiales y los auxiliares prestarían su servicio bajo una aptitud específica -no necesitando ninguna titulación académica o profesional para el desarrollo de sus cometidos- y serían respetados en sus peculiaridades estatutarias, ingresando en la función pública mediante oposición, concurso-oposición u oposición libre; y nunca por medio de libre contratación⁴². Finalmente -acabaría cerrándose las referencias al TRRL- a través del *art. 173*, aludiendo que, las funciones asignadas a los funcionarios policiales y a sus auxiliares, van a ser

⁴¹ Obsérvese la obra de LOMO CASANUEVA (2010:3) cuando señala que el régimen jurídico estatutario que dispuso el TRRL ha quedado plenamente desplazado por la actividad regulatoria de las propias leyes de coordinación de cada CCAA.

⁴² Esta inexigibilidad académica del régimen jurídico alternativo, hoy por hoy, ha quedado desfasada puesto que la mayoría de leyes de coordinación en la actualidad exigen como requisito previo a la participación en el procedimiento selectivo estar en posesión del título académico de Bachiller. Aun así, aquel planteamiento permitió en las primeras ediciones de configuración de determinadas leyes de coordinación abastecerse de personal que apenas tenían títulos de formación básica en el ámbito escolar, y por consiguiente, demoró y retraso significativamente, los procesos de profesionalización de dichos cuerpos policiales en España.

remitidas al *Título V de la LFCS* y no van a ser señaladas específicamente ni mediante una lista tasada ni mediante un conjunto ordenado de competencias específicas.

Posteriormente, ha de destacarse el lugar que ocupa el *Régimen especial de las Grandes Ciudades*, tal como es el caso de Madrid o Barcelona que -al ser consideradas grandes urbes- gozan de leyes especiales para ordenar sus propias competencias. Madrid, ha desarrollado la *Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, abordando la ordenación de competencias en *materia de tráfico*; asumiendo las funciones de ordenación, señalización, y seguridad vial en el ámbito urbano; y desarrollando ciertas competencias en materia de *seguridad pública (piénsese en la prevención, el mantenimiento, y el restablecimiento de la seguridad ciudadana; la denuncia y sanción en materia de policía administrativa respecto a materias de ámbito estatal o autonómico; y la vigilancia de los espacios públicos)*. De similar modo *Barcelona*, ha desarrollado la *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Régimen Especial del municipio de Barcelona*, atribuyéndose -además de las tradicionales funciones en materia de policía administrativa, policía judicial, o policía de seguridad- las funciones de policía social y/o asistencial.

Y por último, no debe olvidarse aquellas otras referencias normativas de carácter estatal que hacen referencia indirecta a los cuerpos de Policía Local como es el *art. 5.4 de la LSC* que mantiene las facultades asignadas a las autoridades locales en la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas, siempre y cuando se realicen de acuerdo con los criterios, restricciones, y limitaciones que haya impuesto la *LFCS*.

6. La Policía Local en la legislación sectorial

Cuando se menciona el papel que ocupan los cuerpos de Policía Local en la *legislación sectorial*, debe hacerse mención al papel que ocupan en la participación, detección, control, seguimiento y supervisión de ciertas competencias autonómicas, o estatales, de carácter administrativo-sancionador. Dichas competencias no

dependen específicamente del municipio, sino que le son atribuidas bajo otras referencias normativas no municipales (*piénsese en materias tales como la seguridad ciudadana, urbanismo, medio ambiente, transportes, comunicaciones, comercio, turismo, infancia y adolescencia, consumidores y usuarios, espectáculos públicos y actividades recreativas y/o de protección animal*).

Esa conminación a intervenir puede llevarse a cabo desde varias vías. De *forma directa en la propia ley de coordinación*, mencionando directamente a la Policía Local como hace el *art. 12.1.d) de la LCRioja* cuando determina que la Policía Local tiene como función específica las funciones de policía administrativa en materia de normativa autonómica; o como lo hace el *art. 14.1.j) de la LCAragon* atribuyendo a los cuerpos de Policía Local funciones de policía medioambiental, urbanística, social o de atención y denuncia en situaciones de marginación. O de forma indirecta, mediante *clausulas genéricas de colaboración* en la respectiva ley de coordinación como hace *el art. 56 de la LCAndalucía* cuando dispone que -previo convenio- la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios que dispongan de Policía Local podrán acordar la extensión de las funciones de vigilancia y cumplimiento de las disposiciones autonómicas, la inspección de las actividades sometidas a su ordenación o la ejecución forzosa de aquellos actos que de ella se deriven; o mediante mandatos concisos en la propia regulación sectorial como hace *el art. 40 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos* cuando encomienda -la actividad inspectora y de control- a funcionarios de las corporaciones Locales, siempre y cuando estos actúen en el ejercicio de sus funciones revestidos de autoridad; o como lo hace el *art. 42.1.e) de la Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre Drogas, para la prevención, asistencia e integración social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* cuando atribuye a los municipios la vigilancia y control de los establecimientos donde se venda bebidas alcohólicas y tabaco a menores.

Sea cual sea la fórmula utilizada, ha de destacarse que las competencias asignadas a los cuerpos de Policía Local por estas vías, van en aumento, fruto de la cercanía que dicho cuerpo tiene con los ciudadanos, y fruto del avance competencial

en ciertas materias autonómicas que -sin tener que recurrir continuamente a la modificación del ámbito competencial específico de la LFCS, y sin tener que modificar las competencias asignadas a la LBRL- permite atribuir a dichos cuerpos el cumplimiento de nuevas competencias en el ámbito autonómico.

7. La Policía Local en los Reglamentos municipales

El *art. 4.1 a) de la LBRL* atribuye a los municipios -dentro del reconocimiento que se le otorga como AAPP- la *potestad reglamentaria*; es decir, la capacidad de dictar reglamentos dentro de las materias que son de su competencia; y la *potestad de auto organización*, o lo que es lo mismo, la capacidad de organizar sus propios recursos humanos y materiales según sus necesidades. En base a ello, y apoyándose en lo marcado por el *art. 52.1 de la LFCS*, nace la legitimidad de que cualquier administración municipal pueda dictar reglamentos específicos del cuerpo de su Policía Local, siempre y cuando estos se adecúen a lo dispuesto en la LFCS; a ciertas disposiciones de carácter autonómico, y a las limitaciones impuestas en la propia LBRL. La mayoría de leyes de coordinación se pronuncian -a través de normas-marco, reglamentos autonómicos, decretos, órdenes o instrucciones- sobre un conjunto de *criterios generales* de la organización y el funcionamiento del cuerpo, la uniformidad, la segunda actividad y el régimen de condecoraciones; dejando un gran abanico de cuestiones de su restante régimen jurídico en manos de los reglamentos municipales. Dichos reglamentos, no van a actuar como instrumentos normativos que ejecuten leyes estatales o autonómicas propias de la finalidad reglamentaria que se dicta en virtud de la potestad normativa sobre régimen local del Estado o de las CCAA -los llamados *reglamentos de ejecución*-; si no que van a ser creados como estructuras jurídicas aproximadas a *reglamentos independientes* con naturaleza autónoma, desde un posicionamiento activo, y adaptado a la realidad municipal en la que se desarrolla, conformándose así, como la última fuente normativa del régimen jurídico de la Policía Local⁴³.

⁴³ Considérese a este respecto la obra de GIL FRANCO (2014:721) en cuanto liga los reglamentos municipales de la Policía Local a aquel instrumento normativo que señala todas aquellas cuestiones esenciales de su propia organización y funcionamiento.

En lo que se refiere a su ámbito material, dichos reglamentos *coinciden* -en criterios de organización y funcionamiento interno, régimen de segunda actividad, deberes concretos impuestos por esa propia administración, derechos e imagen corporativa, tramitación del expediente personal, elección de destinos, movilidad, regulación de ausencias, procedimientos de comunicación operativa y jerárquica, administración y delimitación de unidades- y *difieren*, en su técnica de sistematización -ya que cada municipio regula su reglamento bajo su propia elección tras el estudio de sus propias peculiaridades-⁴⁴. Sea como fuere, si algo es manifiestamente evidente, es -que frente a la diversidad de municipios existentes, las diferencias de las estructuras policiales, y el impacto del régimen autonómico- se puede afirmar que la creación de un reglamento municipal único es inexistente, debiendo ser conscientes de que va a ver un contenido de mínimos -dentro del cual- cada organización municipal, acabará estableciendo los criterios y condiciones que a su juicio estime más oportunos.

IV. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

Históricamente, la convivencia del régimen monárquico con ciertos señoríos feudales no se caracterizaba especialmente por una relación armónica, sino más bien lo contrario, puesto que al ser reconocidos ciertos derechos cívicos a los ciudadanos, estos -los señores feudales- quedaban afectados en sus intereses. Las instituciones monárquicas canalizaron ese reconocimiento a través de los municipios, creando los primeros cuerpos de seguridad local, que transitaron -desde las clásicas milicias concejiles y anárquicas milicias municipales- hasta -los actuales cuerpos de Policía Local encomendados a mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana en las

⁴⁴ Véase el *art. 21 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza* que presta especial importancia al expediente personal, su custodia y asientos; o el *Título IV de la formación del Reglamento del cuerpo de Policía Local de Cádiz* que presta especial interés a los procesos formativos y al engranaje que en ellos operan los miembros del cuerpo de la Policía Local; o el *art. 21 del Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid* que destaca los criterios proporcionales de agentes por categorías.

calles⁴⁵. Durante la Ilustración, las funciones de dichos cuerpos evolucionaron ya no solo defendiendo a los ciudadanos de las injerencias de terceros y garantizándoles el desarrollo de ciertos derechos reconocidos (*policía de seguridad*), sino contribuyendo a la mejora de su bienestar prestándoles servicios de carácter asistencial y de auxilio (*policía social*). Posteriormente -con la llegada de la época preconstitucional y tras la expansión del derecho administrativo- surge la necesidad de regular activamente la vida de los ciudadanos desde un posicionamiento intervencionista, en el que los cuerpos de seguridad local son dotados de funciones de vigilancia y control sobre determinados derechos, prácticas y actividades, con el fin de mantener -a criterio de la autoridad dirigente- el orden público, y de evitar el fraude y la ilegalidad en sus actividades de control (*policía administrativa*).

Tras la CE, y tras ser revisados los sistemas de participación de los cuerpos de seguridad local en el nuevo modelo policial, acaba determinándose que deben operar como policía de seguridad, policía administrativa y policía social, prestando sus funciones de una forma coordinada en los respectivos términos municipales⁴⁶. Sin embargo, dicha revisión, hoy por hoy, no ha tenido el suficiente alcance ni desarrollo en la LFCS; condenando a dichos cuerpos a ser regidos en un *marco normativo obsoleto*; desarrollando funciones de carácter secundario; bajo una subordinación desproporcionada y desmedida respecto a otros cuerpos y fuerzas de seguridad; y sometidos a un conjunto de fuertes restricciones que tan apenas conectan con las necesidades reales de los municipios⁴⁷. Si bien es cierto que se puede afirmar, que han sido las leyes de coordinación, quienes han intentado que esa realidad cambiasse, mejorando cuantitativamente la capacidad coordinadora;

⁴⁵ Téngase presente a MONCADA LORENZO (2000:29) respecto a la historia de los primeros cuerpos de seguridad local en España y sus funciones.

⁴⁶ El ordenamiento jurídico español fruto del nuevo modelo organizativo postconstitucional denominó estos tradicionales cuerpos de seguridad municipal como "*Policía Local*", aun a sabiendas de que la denominación de la demarcación territorial donde se proyectaba su ejercicio fuese denominada "Municipal", y aun a sabiendas de que la diferenciación de ambos términos pudiera implicar diferenciaciones con cierta importancia en el ámbito administrativo.

⁴⁷ Véase la obra de ROJAS MARTÍNEZ (2012:1) cuando menciona características de la realidad de las Policías Locales en España.

ampliando las plantillas; rejuveneciéndolas; asumiendo nuevas tareas; mejorando y potenciando la formación de sus miembros; modernizando sus instalaciones y pretendiendo -mediante reajustes normativos- que sus cuerpos de Policía Local fueran incrementando paulatinamente su marco competencial dentro del papel de la seguridad de las ciudades⁴⁸.

En definitiva, la Policía Local, como operador municipal en evolución, puede considerarse como aquel cuerpo de seguridad local -privilegiado desde lo estatutario y castigado desde lo competencial- que -bajo las directrices de la administración local y sobre un territorio determinado- presta un conjunto determinado de servicios, y cubre un abanico específico de funciones, que le reconocen como un verdadero cuerpo integral en las labores de policía de seguridad, policía administrativa y policía social.

1. La denominación del cuerpo de la Policía Local

La motivación por la cual se ha denominado a los cuerpos de seguridad local como Policía Local, y no bajo cualquier otra denominación, procede de la redacción del *art. 52.1 de la LFCS* que así los denomina expresamente. Si bien -las leyes de coordinación- en aras de respetar cuestiones de tradición histórica, han permitido que determinadas CCAA puedan utilizar otras acepciones tales como *Guardia Urbana* en Cataluña, *Policía Municipal* en Madrid o *Udaltzaingoa* en País Vasco y Navarra. En

⁴⁸ La intención de evolucionar en los cuerpos de seguridad del ámbito local es manifiesta en los Preámbulos de las leyes de coordinación. Así lo señala el *Preámbulo de la LCCataluña* donde califica la oportunidad de iniciar la regulación en materia de coordinación como una “ocasión histórica”; o el *Preámbulo de la LCGalicia* cuando alude a la importancia del papel que ocupan dichos cuerpos en la vida de los ciudadanos; o el *Preámbulo de la LCValecia* cuando manifiesta que dichos cuerpos han dejado de ser un simple elemento auxiliar en la gestión del buen orden de la vida urbana convirtiéndose en un cuerpo protagonista de las nuevas exigencias de la seguridad pública del municipio; o el *Preámbulo de la anterior regulación del personal policial Vasco* (véase la *Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco* -actualmente derogada por 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*) que definía a la Policía Local como una policía integral, democrática, civil y eficiente.

los mismos términos se han pronunciado respecto al personal auxiliar, puesto que si la LFCS señalaba que debían atender a los nombres “*guarda, vigilante, agente, alguacil o análogo*”, algunas leyes de coordinación han permitido otras denominaciones tales como *vigilante* en Cataluña, *agente auxiliar* en Madrid o *personal auxiliar de Policía Local* en Murcia. A este respecto, es necesario precisar, que la atribución del término “local” o “municipal” no presenta problemas de desarrollo ni en la prestación del servicio, ni en el diseño de la estructura subjetiva, sino que únicamente provoca cierta confusión terminológica (*véase la STC de 21 enero de 1993 [RTC 1993\25]*) sin provocar ningún efecto a favor o en contra.

2. Naturaleza jurídica de la Policía Local

La naturaleza jurídica de los cuerpos de la Policía Local emana del *art. 52.1 de la LFCS* en el que se define específicamente a dicho cuerpo como un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose -en cuanto a su régimen estatutario- por los principios generales del *Capítulo II (principios básicos de actuación)* y *III (disposiciones estatutarias comunes)* del *Título I* de la presente Ley; y por la *sección 4.ª del capítulo IV del Título II (régimen disciplinario -sección ya derogada en virtud de la disposición derogatoria única de la LO 4/2010, de 20 de Mayo del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía-)*.

Adentrándonos en el estudio de su naturaleza jurídica a través de esta tesis cabe resaltar, en primer lugar, que los cuerpos de Policía Local operan como un *instituto armado* que tiene atribuido entre sus mandatos el mantenimiento de la seguridad ciudadana, la lucha contra la delincuencia, y la promoción y garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos; todo ello, a través de un conjunto de instrumentos coercitivos destinados a que los agentes puedan cumplir su función. Se atribuye también la condición de cuerpo *armado* puesto que se le reconoce la capacidad de disponer de armas y otros medios técnicos para llevar a cabo la prestación del servicio; siempre y cuando su uso se haga dentro de las reglas impuestas en la ley de coordinación y la legislación estatal, y siempre y cuando su adquisición, tenencia y medidas de control, sean reflejados en

el oportuno reglamento municipal del cuerpo. Son cuerpos de *carácter civil*, y no militar, alejándose de aquellas razones de tradición histórica que antaño mostraban tendencias de militarización de las fuerzas de orden público, y que según AGUADO Y CUDOLÁ (2006:14), su inercia evolucionaría hasta la coexistencia de dos grandes cuerpos policiales de ámbito centralizado, uno de naturaleza civil (*Policía nacional*), y otro de naturaleza semi-militar (*Guardia Civil*).

Siguiendo el estudio de su naturaleza jurídica también es importante mencionar que los cuerpos de Policía Local conforman *estructuras organizativas jerarquizadas*, en la que los miembros de estructuras inferiores obedecen y cumplen las órdenes de los miembros de las estructuras superiores -al amparo del principio de jerarquía y de subordinación-⁴⁹. Dichos cuerpos, quedan orgánicamente estructurados en escalones de mando, áreas de competencia y asignación de responsabilidades; en el que sus miembros -a través de las órdenes emitidas- generan un proceso de comunicación formal que concluye con el acatamiento de la orden y la mejora del funcionamiento de la organización. Dicha relación es diferente según sea la función asignada y según sea impuesta la obligación de comunicar esa información a otras fuerzas y cuerpos de seguridad (*piénsese en materias tales como la instrucción de atestados por accidentes de circulación acaecidos en el casco urbano, o la práctica de las diligencias a prevención por la posible comisión de hechos delictivos en el que el art. 54 de la LFCS impone a los cuerpos de Policía Local comunicar a las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado las diligencias practicadas sin que por ello se vea desvirtuada su organización jerárquica ni desacreditada su haz de competencias*)⁵⁰.

⁴⁹ Véase a GARCÍA GIL y GARCÍA NICOLÁS (2000:30) cuando muy acertadamente definen la jerarquía como aquel principio de organización administrativa y como aquella técnica de distribución de competencias que, dentro de una organización policial, permite estructurar la información y asignar responsabilidades potenciando la responsabilidad personal en las intervenciones policiales.

⁵⁰ Véase respecto al deber de comunicación en determinadas competencias la obra de DÍEZ PICAZO y LÓPEZ BOFÍLL (2011: 2201-2202).

Posteriormente, su naturaleza jurídica nos lleva a un conjunto de patrones comunes de carácter estatutario de obligado cumplimiento por todas las fuerzas y cuerpos de seguridad y no solo por los cuerpos de Policía Local, que son los *principios básicos de actuación* y las *disposiciones estatutarias comunes* que -muy fuertemente apoyado por las leyes de coordinación- van a provocar la configuración del régimen jurídico estatutario de dichos cuerpos -según sea el espacio autonómico en el que hayan sido diseñados-.

Por otro lado, su naturaleza jurídica denota, dentro de esa relación de sinergia que mantienen los cuerpos de la Policía Local con sus administraciones municipales, la inexorable dependencia que los miembros del cuerpo mantienen con sus administraciones y con ciertos mandamientos superiores que -según sea el tipo de relación establecida- va a presentar una tipología diferenciada. En primer lugar, y de forma más cotidiana, se presenta la *dependencia orgánica* como aquella relación de dependencia que supone que dentro de la estructura jerárquica policial y dentro del cumplimiento de las funciones ordinarias establecidas en el marco de sus competencias, los funcionarios policiales dependen de una instancia superior que -bien puede ser un *ayuntamiento*- o bien puede ser -de una *entidad local* tal y como señala Navarra (*véase art. 2.1.d de la LFPNavarra*)-. Otra, es la *dependencia jerárquica* que se ciñe específicamente a la relación de dependencia en el funcionamiento de la estructura policial, en el que los inferiores obedecen a los superiores en virtud del principio de jerarquía y subordinación y bajo el yugo de una orden legalmente establecida⁵¹.

Le sigue la *dependencia funcional*, como aquella relación de dependencia focalizada sobre el ámbito competencial en el que la ley atribuye a los cuerpos de seguridad

⁵¹ Según establece el *art. 21.1.1) de la LBRL*, la autoridad de quien se depende la ostenta de forma directa el Alcalde, siendo el ejercicio de la dependencia operativa atribuido a la figura que ejerza la Jefatura del cuerpo que viene definida en la normativa de coordinación y del propio Reglamento del Cuerpo. Dicha figura abarca cuestiones referentes al servicio y la emisión de órdenes de trabajo. Y por el contrario, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, atribuyen la dependencia jerárquica a otra figura que no es el Alcalde denominada “*Consejero de Seguridad Ciudadana*”.

local ciertas funciones de policía judicial, bajo previsión legal, o bajo la suscripción de ciertos instrumentos de carácter colaborativo (*piénsese en convenios que aborden la participación directa de los cuerpos de Policía Local en materia de violencia de género o delincuencia menor*); y en el que la supervisión de sus labores queda sometida directamente a la autoridad judicial y/o el Ministerio Fiscal, desplazando las cuestiones de carácter organizativo y/o estatutario a su organización administrativa⁵². Continúa con cierto carácter residual la *dependencia excepcional*, como aquella relación de dependencia extraordinaria que nace la declaración de la existencia del estado de alarma el que todas las autoridades civiles de la demarcación municipal, y todas las fuerzas y cuerpos de seguridad que en ella operen, quedan sometidas a las órdenes directas de quien se declare como autoridad competente -normalmente se dependerá del Gobierno o su delegado, o del Presidente de la CCAA por delegación de este, en todo aquello relativo a la protección de personas, bienes y lugares- pudiendo imponer la realización de servicios extraordinarios.⁵³ Y por último -cerrando la tipología de relaciones de dependencia que mantienen los cuerpos de Policía Local- se recurre a la denominada *codependencia informativa* en donde nace una relación recíproca de intercambio de información inter-administrativa entre el cuerpo de

⁵² El art. 1 del RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial atribuye la condición de policía judicial a todas las fuerzas y cuerpos de seguridad -con independencia de cualquiera que fuese su naturaleza o dependencia- y en la medida en que la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal les requiera en actuaciones vinculadas a la averiguación de delitos y/o descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. En la misma línea se pronuncia el art 283 de la LECRIM imponiendo a los miembros de la Policía Local que auxiliaran a los Jueces y Tribunales competentes y al Ministerio Fiscal en aquellas instrucciones que le sean emitidas por parte de estos respecto a la investigación de delitos y a la persecución de delincuentes. E igualmente se pronuncia el *Preámbulo de la LFCS* cuando atribuye expresamente, una dependencia funcional de las fuerzas y cuerpos de seguridad respecto a la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal en las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente; añadiendo eso sí, que se intente hacer bajo una estructura unitaria y una organización vinculada a mandos únicos con el fin de mejorar su funcionamiento.

⁵³ Véase el art. 9.1 de la Ley 4/1981, de 1 de Junio, reguladora de estados de alarma, excepción y sitio donde se señala que los cuerpos de Policía Local -ante la proclamación del estado de alarma, excepción y sitio- quedarán bajo las órdenes directas de la autoridad declarada competente para llevar a cabo la protección de personas, bienes y lugares.

Policía Local y otras administraciones y órganos de las AAPP, obligando, a que dentro del ámbito de sus competencias se colabore y se presten el auxilio necesario en toda aquella transacción informativa que pueda afectar gravemente a la seguridad ciudadana, o pueda perjudicar gravemente los aspectos relativos al diseño de planes de protección de las personas y/o los bienes.

Finalmente, es necesario señalar que las leyes de coordinación, las normas reglamentarias derivadas de la misma, los Reglamentos del Cuerpo y sus actualizaciones, así como todas aquellas disposiciones de menor entidad que nazcan dentro de la institución municipal, van a estar continuamente adecuándose a un escenario cambiante, promoviendo una corriente dinámica de los pilares de su régimen jurídico-estatutario. Muestra de ello es que la mayoría de leyes de coordinación (*Murcia, Andalucía, Castilla la Mancha, Aragón, Cantabria, Asturias, La Rioja, etc.*) abordan la calificación de la naturaleza jurídica de los cuerpos de Policía Local de su territorio autonómico mediante su definición como un *cuerpo propio y único* sin perjuicio de la organización interna que cada municipio adopte, y sin perjuicio de las realidades, fines y motivos que cada una de las leyes de coordinación promuevan⁵⁴. En base a ello, se puede concluir, que sea como fuere la configuración de cada una de las leyes de coordinación a la hora de expresar la naturaleza jurídica de su Policía Local, la casuística, ha permitido identificar, una tendencia de evolución hacia la creación de cuerpos de seguridad local más sociales, más

⁵⁴ En este sentido, la *Comunidad Valenciana* fundamenta la calificación jurídica de la Policía Local, proyectándola hacia la prestación del servicio público que esta cubre, protegiendo la seguridad ciudadana, y previniendo y auxiliando la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. *Canarias* lo hace, definiéndola como aquella unidad operativa dependiente de la administración municipal que tradicionalmente se han encargado de velar por la seguridad, y que evoluciona tan rápidamente que debe ser acompañada de una inminente renovación jurídica. *Cantabria* lo hace como un cuerpo dependiente de la autoridad municipal cuyas competencias, funciones y servicios, están destinados a prestar labores de policía de seguridad -especialmente en materia de seguridad ciudadana-. Y por último, País Vasco, se pronuncia desde un planteamiento de protección integral en el que se tiene por finalidad la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, debiendo velar por la pacífica convivencia y protegiendo a las personas y a los bienes.

evolucionados, mejor considerados, más íntegros y reforzados, con mayor nivel de competencias y con la concienciación clara y concisa de que se defienden los derechos y libertades del ciudadano, se buscan espacios de discernimiento pacíficos y tranquilos, y se protegen personas y bienes; todo ello, bajo la modulación de un modelo de seguridad local que, -más tarde o más temprano- requerirá de un esfuerzo legislativo suficiente capaz de dotar a los cuerpos de Policía Local de un verdadero *estatuto integral*.

3. Creación y extinción del cuerpo de la Policía Local

a) Tipología de los regímenes de creación de los cuerpos de Policía Local

Ha de recordarse que antes de la aparición de las leyes de coordinación, la creación de los cuerpos de Policía Local -en lo que se refiere a su régimen jurídico- estaba sometida a lo establecido en *la disposición transitoria 4.1 del TRRL* en la que se limitaba la existencia de estos cuerpos a aquellos municipios con población superior a 5000 habitantes, salvo que el Ministerio de AAPP (*ministerio competente en aquella época*), o los gobiernos autonómicos - llegado el caso- estimasen oportuno su creación con un número de habitantes inferior⁵⁵. Sin embargo, en el caso de que ciertos municipios no estuviesen en disposición de crear el cuerpo de Policía Local por no reunir el número mínimo de habitantes exigido, la misma disposición había contemplado la posibilidad de dotarse de personal auxiliar que -bajo la denominación de guarda, vigilante, agente, alguacil u análogo- se dedicaría a funciones de vigilancia y custodia de bienes, servicios e instalaciones; y a la asistencia, colaboración y prestación de auxilio al ciudadano.

Posteriormente, el deficitario régimen jurídico de los cuerpos de la Policía Local, comienza a recibir ciertos estímulos a través de las primeras leyes de coordinación

⁵⁵ Según se establece en la *disposición transitoria cuarta del TRRL*, en tanto se aprueban las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local siguiendo el marco regulador de la LFCS, los cuerpos policiales deben cumplir unos mínimos requisitos para su creación -entre los que se encuentra- la exigencia de al menos 5.000 habitantes en el municipio y siempre y cuando la administración correspondiente no haya autorizado su creación bajo un censo menor.

con el fin de materializar la competencia autonómica asumida en un nuevo contexto social. Si bien es cierto que la redacción inicial del *art. 51 de la LFCS* había sido redactada partiendo de que los cuerpos de Policía Local podrían crearse de forma potestativa con la obligatoriedad de adaptarse a la LBRL y a la legislación autonómica en la materia, y de que en el caso de que aquellos no pudiesen ser creados podría recurrirse a un personal de auxilio u apoyo para no desatender sus obligaciones; no más cierto es, que la nueva realidad, la intensidad y la emergencia de las nuevas necesidades detectadas en los municipios en lo referente a la seguridad municipal, han convertido dicha redacción en insuficiente y precaria; debiéndose esperar a que sean las leyes de coordinación futuras quienes mejoren sus redacciones, insertando sus propios criterios y condiciones de creación, y configuración del cuerpo, tal como es la exigibilidad de un nº mínimo de agentes, o la existencia de un número mínimo de habitantes en el municipio. Esa redacción -incurriría en errores significativos respecto a la ordenación del territorio español- puesto que al solo mencionar los “municipios” -en detrimento de otras delimitaciones territoriales de carácter local- condenaba a que aquellas otras entidades locales que no fuesen municipios, a atender sus problemas de seguridad desde la asistencia de otras fuerzas y cuerpos de seguridad, y no desde el desarrollo de sus propias capacidades.

Bajo esas nuevas demandas comienzan las leyes de coordinación a regular los supuestos de creación y extinción de los cuerpos de Policía Local, presentando una dinámica legislativa amparada en una misma hoja de ruta, en donde se debe respetar el marco normativo dispuesto en lo referente a la LFCS, a la LBRL, a la propia normativa autonómica y a todos aquellos instrumentos normativos que pudiesen afectar a su constitución tales como decretos autonómicos, reglamentos, instrucciones u órdenes de servicio. Dicha dinámica parte -al igual modo que hizo la LFCS- en la creación potestativa de los cuerpos de la Policía Local, pero -conforme se va avanzando en la regulación de la coordinación, y se va teniendo presente los fallos de las primeras versiones de las primeras leyes de coordinación- muchas CCAA comienzan a establecer un conjunto de criterios más definidos, más concisos, con mayor adaptación a las necesidades municipales; desembocando en un

triple sistema de creación de cuerpos de Policía Local (*régimen de creación preceptiva*; *régimen de creación facultativa* y un *régimen de creación facultativa cualificada*).

En primer lugar, cabe mencionar el *régimen de creación preceptiva* como aquel régimen de creación de cuerpos de Policía Local caracterizado por el mandato “*deberá*”, y vinculado a la existencia de un número mínimo de habitantes en el municipio tal como es el caso de Aragón –*superior a 10.000 habitantes*- o Extremadura o Valencia- *superior a 5000 habitantes*-; o a la existencia de un número máximo de miembros de personal subalterno tal como informa Castilla la Mancha exigiendo al menos un mínimo de *4 miembros*. Dicho régimen requiere de una ordenación escalonada en la estructura subjetiva para dar cabida a su creación (*sírvase de ejemplo el art. 4.2.b de la LCRioja que señala que para crear un cuerpo de Policía Local se requiere al menos diez policías, un oficial y subinspector*) y de varias formalidades procedimentales tales como -la emisión de informes de carácter vinculante, la aprobación cualificada en el pleno municipal, la disposición de suficiente dotación presupuestaria para sufragar los recursos humanos y materiales exigidos para su creación y la habilitación de unas dependencias mínimas-.

Seguidamente -aparece el *régimen de creación facultativa*- como aquel régimen caracterizado por un “*podrá*” y vinculado al ejercicio legítimo de un municipio de poder elegir disponer de un cuerpo de Policía Local, siempre y cuando haya un número mínimo de habitantes, y siempre y cuando, se den razones que atiendan sus propios intereses políticos o económicos; o como bien señala alguna CCAA, atienda a la demanda de sus propias necesidades (*art 5 en la LCAndalucía*). Tal es el caso de Cataluña que exige un número de habitantes *superior a 10.000 habitantes* (*véase el art.3.1 LCCataluña*); Cantabria que lo hace exigiendo un *número superior a 5000 habitantes* (*véase art 2.6 de la LCCantabria*) o la Rioja que lo hace exigiendo un *número igual o superior a 6000* (*véase el art. 4.2 de la LCRioja*).

El último y tercer régimen, es el *régimen de creación facultativa cualificada*, como aquel régimen de creación excepcional que -siguiendo los mismos criterios del régimen anterior- nace en aquellas CCAA con más ganas de progresar en la materia,

adaptando sus criterios de configuración a las nuevas necesidades municipales. Dicha cualificación, se materializa en prestar atención a otros criterios no demográficos como son la oportunidad, la necesidad o la conveniencia de su creación -según los niveles de demanda en garantizar la seguridad ciudadana que exija la ciudadanía (*piénsese en modelo Vasco o Navarro*); o el incremento de ciertos niveles delincuenciales (*el modelo balear, valenciano, etc.*). Este régimen, requiere también, el establecimiento de un mínimo número de agentes, prestando especial interés a la participación de los órganos coordinadores, a la valoración de las circunstancias reales del municipio, y a la tipología de las funciones asumidas; sin perjuicio de que pueda suscribirse, llegado el caso, convenios de colaboración con la policía autonómica en aquellos territorios que tengan especiales peculiaridades.

Por último, y en relación a las formalidades exigidas para la constitución de un cuerpo de Policía Local, ha de aludirse a que todas las leyes de coordinación coinciden en una serie de elementos esenciales tales como son -la elaboración de un informe justificativo de necesidades; la evaluación de los costes y programas de implantación; el compromiso de la prestación del servicio de forma permanente y efectiva; la aprobación por el pleno municipal de un proyecto de creación, y la intervención principal de la Comisión de Coordinación u análogo en su desarrollo y diseño-.

b) *El régimen similar alternativo*

El *régimen similar alternativo* es aquel modelo de gestión policial surgido como respuesta autonómica -a través de las leyes de coordinación- para paliar el problema que se presenta en una bolsa de municipios que no pueden gozar de cuerpo de Policía Local propio, bien porque su ley de coordinación no lo contempla de forma preceptiva; bien porque no presentan un número mínimo de habitantes en el término municipal, o bien porque no han llegado al número de miembros policiales de carácter auxiliar mínimamente exigido para su creación⁵⁶. Dicho modelo legitima

⁵⁶Recuérdese que el *art.51.2* de la LFCS intentó paliar esta problemática amparándose en la insuficiente posibilidad de que en los supuestos donde no se hallasen creados cuerpos de Policía

la existencia, de que un municipio pueda disponer de un *personal intermedio*, bien cualificado, que no siendo miembro de un cuerpo de Policía Local ni auxiliar o personal de apoyo, preste un menor número de funciones que los primeros, y mayor que los segundos, sometiéndose orgánica y estatutariamente a lo establecido en las correspondientes leyes de coordinación⁵⁷. Dicho personal será reconocido como agente de la autoridad, será integrado en escalas y categorías determinadas, y será asignado en un mayor número de funciones y competencias según -el modelo de desarrollo que cada CCAA haya escogido en materia de coordinación- y según -el énfasis de evolución asumido por su propia ley de coordinación-⁵⁸. Este modelo no debe ser confundido con aquel personal subalterno o de apoyo que la LFCS permite crear a aquellos municipios carentes de cuerpo de Policía Local, puesto que pueden darse supuestos de coexistencia, sino que responde a la facultad autonómica de disponer de un personal principal frente a la incapacidad jurídica o material de ciertos municipios de crear cuerpos policiales.

La emergencia de esta modalidad subjetiva, pese a las diferencias autonómicas en la voluntad de coordinar a sus cuerpos de policía, las variables demográficas de sus términos municipales, la elección facultativa o preceptiva en sus regímenes de creación, la naturaleza de sus funciones y la tendencia de disolución del personal auxiliar o de apoyo, ha posicionado la existencia de dos grupos fuertemente diferenciados. Por un lado, aquellos conformados por los miembros de un cuerpo

Local dichas funciones fuesen ejercidas por el personal que desempeñase funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones o algún tipo de cometido auxiliar, siendo tradicionalmente denominados *Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos*.

⁵⁷ Véase la *STSJ de Andalucía de 5 mayo de 2009 [JUR 2009\421860]* que analiza detalladamente las funciones primarias de la Policía Local y las funciones secundarias del personal de apoyo.

⁵⁸ En dicho sentido, obsérvese el *art. 23.2 de la LC Asturias* cuando denomina a estos funcionarios intermedios como vigilantes municipales y les atribuye la custodia y vigilancia de bienes, servicios, edificios, sedes de las instituciones y dependencias Municipales; la ordenación y regulación del tráfico en el núcleo urbano; la participación en las tareas de auxilio al ciudadano y protección civil, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico; velar por el cumplimiento de las ordenanzas y bandos municipales y así como cualquier otra competencia atribuida por la legislación vigente.

de Policía Local o del régimen similar alternativo, dedicados a funciones principales en mayor o menor medida, revestidos con ciertas garantías en el ejercicio de sus funciones, y con ciertas peculiaridades estatutarias y organizativas propias según su alcance en la escala y categoría; y por el otro, un *grupo de personal auxiliar y/o de apoyo* dedicado a funciones secundarias y básicas; despojado de ciertas garantías procesales, y con el mismo criterio estatutario y organizativo que el resto de funcionarios locales, sin perjuicio de que cada CCAA se haya pronunciado activando o desactivando cuestiones concretas de un grupo respecto a otro, y sin perjuicio de las reglas ordinarias en el que se haya llevado a la práctica su régimen de coexistencia.

c) *La extinción de los cuerpos de la Policía Local*

Es frecuente que las leyes de coordinación se pronuncien sobre cómo crear cuerpos de Policía Local, lo que no lo es tanto, es que lo hagan sobre como disolverlos o eliminarlos. En dicho sentido, Baleares ha señalado que los cuerpos de Policía Local ya creados no podrán ser disueltos aunque su población baje de los *5000 habitantes* (véase el art. 74 LCBaleares), y por el contrario, Extremadura ha estimado que cuando un municipio no cumpla los requisitos y condiciones establecidos en su regulación para justificar la existencia de su cuerpo de Policía Local, este podrá ser disuelto, siempre y cuando haya un acuerdo de extinción, y siempre y cuando, se resuelva la situación y el destino de los miembros del cuerpo - respetando sus derechos y categoría-incardinándolos en el nuevo mapa organizacional (véase el 16.1 de la LCExtremadura). Estas cláusulas de disolución o indisolución -según se mire- tienen cierta complejidad, puesto que en aquellos supuestos donde una determinada CCAA elige crear un cuerpo de Policía Local, y con posterioridad -por motivos demográficos, descenso de población, ausencia de efectivos o incapacidad presupuestaria para su mantenimiento-no puede sostenerlo, se ve sometida a una *rígida regulación*⁵⁹.

⁵⁹ Véase la *STSJ de Cataluña de 3 de abril de 1997 [RJCA 1997\848]* en donde se establece que la supresión del cuerpo de Policía Local en los municipios no obligados a disponer del mismo de

4. El ámbito territorial

a) *El ámbito territorial en la LFCS*

El ámbito territorial de los cuerpos de Policía Local en la LFCS hace referencia a aquella delimitación territorial donde dichos cuerpos proyectan la prestación de su servicio en todo aquello relativo a sus funciones que -con carácter general y atendiendo a lo que establece el art. 51.3 de la LFC- solo puede ceñirse al ámbito territorial del municipio respectivo, salvo que se den situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. No obstante, cuando se ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales fuera del término municipal, dichos agentes podrán actuar contando con la autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad autonómica si, llegado el caso, esta cuenta con cuerpo de policía autonómica y puede pronunciarse respecto a la competencia. A priori, el ordenamiento jurídico es relativamente claro respecto al ámbito territorial de actuación de los funcionarios de los cuerpos de Policía Local, aunque si bien, en la práctica, colisiona con principio de dedicación exclusiva impuesto a las fuerzas y cuerpos de seguridad, el cual, les obliga, a actuar en todo tiempo y lugar en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana. En dicho sentido menciona ALCÁNTARA REIFS (2015:321), que si dicho ámbito de actuación se aplicase en términos literales se convertiría en inoperantes a los cuerpos de Policía Local, pudiendo ocurrir ante su presencia hechos delictivos e infracciones diversas que quedarían -en ocasiones- impunes en su persecución y descubrimiento.

Apreciado este matiz, ha de tenerse presente que la primera excepción que se presenta alude a las denominadas *situaciones de emergencia*, en las cuales, debe actuarse en el plano más estrictamente formal, siempre y cuando haya habido un *requerimiento previo* de la autoridad declarada como competente en el lugar donde dicha

forma preceptiva, responde a la a potestad de auto-organización municipal, no requiriendo ni la confirmación, ni la intervención de la administración autonómica para su disolución.

emergencia está ocurriendo⁶⁰. Dicha redacción contiene un significado sumamente incongruente, puesto que -ante situaciones de emergencia en donde los bienes personales y materiales de los ciudadanos peligran- lo que se requiere, es una actuación inmediata que permita minimizar los daños en el menor tiempo posible, y no requerimientos previos lentos que prolonguen su resolución y agrave sus efectos. Quizá hubiese sido más lógico derivar dicho requerimiento, más que a una figura formal de autoridad declarada como competente, a procesos o cauces menos formales de comunicación tales como servicios coordinados, salas de gabinete o contacto directo entre jefaturas de los posibles servicios de emergencia (*policías, servicios de extinción de incendios, servicios médicos, patrullas ambientales o protección civil, etc.*) que tienen un conocimiento y alcance de los hechos mucho más detallado, conciso y práctico que temporales figuras representativas de carácter político.

Otro supuesto de extralimitación territorial son las *funciones de protección de las autoridades municipales fuera del término municipal*, permitiendo a los funcionarios encargados de la escolta exceder del ámbito territorial de actuación con el fin de llevar a efecto la protección y seguridad integral de la persona que se acompaña. Este supuesto se justifica en aquellos supuestos, donde las autoridades locales se desplazan fuera del término municipal por cuestiones de agenda política, representación institucional, o acciones conjuntas con otras AAPP.

b) *El ámbito territorial en las leyes de coordinación*

La aportación que realizan las leyes de coordinación, a lo establecido en la LFCS respecto al ámbito territorial de los cuerpos de la Policía Local, viene de la mano de la mejora de la redacción del término conocido como emergencia. Dichas leyes -con el ánimo de diseñar conceptos más específicos y precisos- manifiestan

⁶⁰ Ha de entenderse como situación de emergencia todo aquel accidente o acontecimiento presentado de forma abrupta y que, por lo general, requiere de algún tipo de acción inmediata para evitar o minimizar los daños o la consolidación de un desastre potencial (*piénsese en accidentes de tráfico, incendios, catástrofes, inundaciones, atentados terroristas, temporales etc.*) en el que la actuación inmediata salva vidas y evita cuantiosas pérdidas patrimoniales.

aproximaciones conceptuales cercanas, o incluso similares, al término emergencia mediante palabras como “*situación especial*” o “*urgencia*”, con el fin de armonizar una redacción que permita dar cobertura jurídica a aquel conjunto de situaciones propias del servicio policial que provocan dudas en el proceder policial tales como -la prestación de auxilio urgente de un accidente cercano al término municipal, las graves catástrofes acaecidas en las proximidades y que requieren un apoyo inmediato, o la persecución en caliente de un delincuente debiendo rebasar dicho término municipal para darle alcance-. En dicho sentido, debe hacerse mención a la *STC de 8 de marzo de 1993 [RTC 1993\82]*, que ha considerado ilícito el uso de términos como “*situación especial*”, al entender que su abierto carácter semántico puede dejar abierta la interpretación de una infinidad de supuestos que avocarían a cierta inseguridad jurídica.

Las leyes de coordinación, o de seguridad pública, comienzan a insertar sutilmente novedades en sus textos coordinadores prestando especial interés a cuestiones de la más variada índole. Unas abogan por dotar de mayor precisión terminológica aquellos supuestos que puedan ser considerado emergencia como hace País Vasco al asemejar el término necesidad al de emergencia en su *art. 26.3 LOSSPEuskadi*. Otras, establecen instrucciones y directrices más precisas respecto al elemento formal de la autorización como señala en su *art. 15 la LCCastilla y León* cuando determina que la autorización en los supuestos de extralimitación territorial debe hacerse por la Junta Local de Seguridad respectiva o, en su caso, por el Alcalde de su municipio. Otras, extienden la acciones de actuación extraterritorial a otras figuras de la estructura subjetiva como hace a través de su *art. 35 la LCCastilla la Mancha*, extendiendo la capacidad de actuar fuera del término municipal a los vigilantes municipales en supuestos de catástrofe o calamidad pública. Y por último, otras, modulan los supuestos de intervención extraterritorial regulando los acuerdos o convenios bilaterales por necesidades extraordinarias, excepcionales o especiales; los convenios de cooperación autonómica; los supuestos de actuación extraterritorial bajo la dirección de la autoridad autonómica competente en materia de coordinación; o regulando el asociacionismo municipal.

c) *Supuestos de actuación extraterritorial de los cuerpos de Policía Local*

Los supuestos de actuación extraterritorial de los cuerpos de la Policía Local han quedado definidos en un conjunto de fórmulas e instrumentos concretos que - tras el impacto que ha tenido sobre ellos la base general de la LFCS y las modificaciones y puntualizaciones hechas por las leyes de coordinación respecto a su contenido- han permitido acatar temporalmente la prestación del servicio fuera del término municipal.

El primer supuesto de actuación extraterritorial hace referencia a los *convenios de colaboración y/o acuerdos bilaterales* como aquellos instrumentos jurídicos diseñados para que determinados municipios -dentro de una misma CCAA- puedan atender eventualmente las necesidades de refuerzo de su personal policial fruto del advenimiento de circunstancias excepcionales, extraordinarias o especiales (*piénsese en el incremento de turistas en época estival, conciertos, fiestas patronales, eventos deportivos, aumentos notorios de población, aumento de la delincuencia, etc.*)⁶¹. Dicha fórmula de actuación extraterritorial opera, cuando un municipio solicita a otro parte de su personal policial, durante un tiempo determinado, con el fin de cubrir una especial necesidad y cumpliendo una serie de formalidades⁶². Dichos convenios deben ser aprobados por el pleno municipal y comunicados a la autoridad autonómica correspondiente; sus funcionarios van a prestar servicio bajo la situación administrativa de comisión

⁶¹ Véase la *STSJ de Madrid de 31 de mayo 2010 [RJCA 2010\798]* cuando se reconoce como válido el supuesto de actuación extraterritorial de los cuerpos de Policía Local en aquellos casos en los que un ayuntamiento solicita a otro disponer de varios agentes para prestar servicio en su municipio por causas de inseguridad y vandalismo en las noches de los fines de semana, así como en las fiestas patronales.

⁶² Véase el *art. 58.1 de la LCAndalucía* en el que se muestra la facultad a los municipios andaluces de que puedan convenir con otros municipios la cesión de policías locales individualmente especificados para que puedan actuar fuera de sus términos municipales, por un tiempo determinado, y siempre y cuando sea necesario reforzar la plantilla por insuficiencia temporal en la gestión de los servicios; o el *art. 48 de la LPPais Vasco* en el que los municipios vascos podrán convenir entre sí previa autorización del departamento competente en seguridad pública la cesión de funcionarios de Policía Local individualmente especificados para la prestación del servicio fuera de su demarcación municipal.

de servicio de carácter voluntario, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que por razón del servicio les corresponda, quedando sometidos al régimen jurídico del cuerpo de Policía Local de origen, y computándose el tiempo allí prestado a efectos de consolidación de la carrera administrativa en la estructura policial. La Jefatura de los servicios supramunicipales se ejercerá bajo la superior autoridad del Alcalde del municipio donde se actué, siendo este, quien designe el mando operativo bajo los criterios de la propia naturaleza y peculiaridades del servicio.

Los municipios suscribientes deben encontrarse con cierta proximidad geográfica entre sí; distribuyéndose los costes según se acuerde en el convenio, y bajo el compromiso de no aumentar la plantilla, ni que dicha cesión altere la prestación del servicio policial ordinaria del municipio que los cede. Su tiempo de duración máxima será el que se establezca en cada convenio, según los intereses del propio ayuntamiento, y dentro de los límites legales que le otorgue la correspondiente CCAA (*sírvase de ejemplo el art.27.2 de la LCCastilla la Mancha y el art. 35.2 de la LC Asturias que señalan que no podrá superarse el periodo de 15 días, ni podrá celebrarse durante más de 2 veces al año excluyéndose del cómputo el día de celebración regional; o el art. 6.3 de la LCRioja que establece como duración máxima del convenio los 30 días*). Dicha fórmula no debe plantearse como la única fórmula para cubrir supuestos urgentes de necesidad de personal policial, sino que debe hacerse como una alternativa más para resolver cuestiones de personal con carácter puntual, ya que la posibilidad de suscribir estos convenios facilita la cobertura de servicios a corto plazo, pero no la facilita a largo plazo -ignorándose la idea de que disponer de unos recursos humanos suficientemente capacitados y cohesionados conlleva tiempo- si lo que realmente se desea es diseñar un sistema de gestión supramunicipal suficientemente eficaz en la lucha contra la inseguridad de los ciudadanos⁶³.

En segundo lugar, deben destacarse los *convenios de cooperación autonómicos* como aquellos instrumentos jurídicos en el que la administración autonómica y alguna

⁶³ En este sentido considérese la obra de FUENTETAJA PASTOR (2013:379) cuando menciona que el personal policial requiere de una capacitación tan importante que las formulas rápidas de reposición de su personal apenas cumplen con el objetivo deseado.

administración municipal de su territorio, acuerdan apoyarse mutuamente en la prestación del servicio policial. Ha de tenerse muy presente que no todas las CCAA disponen de capacidad regulatoria sobre la ordenación de seguridad pública, pero las que sí la tienen -*Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias*- pueden establecer acuerdos bilaterales con los municipios interesados. Dichos convenios contienen -protocolos de coordinación operativa e informativa, preparación y análisis de servicios conjuntos, cesión temporal de funciones concretas y encomienda de servicios específicos- con el fin de responder a los fines y a las necesidades municipales justificadas en el acuerdo.

Este tipo de instrumento jurídico presenta una amplia casuística según la CCAA que lo aborde. Por ejemplo, *Canarias*(véase el art. 14.1 *LCCanarias*) lo aborda desde un *posicionamiento participativo*, facultando al gobierno autonómico y a los ayuntamientos a suscribir convenios en los que participen mutuamente en cuestiones específicas de seguridad y delincuencia; *Navarra* (véase el art. 8 y 9 de la *LFPNavarra*) lo aborda desde un *posicionamiento subsidiario*, donde la policía autonómica -bien suscribiendo un convenio con aquellos municipios que tengan cuerpo de Policía Local, o los que no teniéndolo, disponen del personal principal del llamado régimen similar alternativo (*allí llamado "Servicio de Policía Local"*)- presta funciones que el propio municipio se ve incapaz de prestar por falta de efectivos, volumen desmesurado, especialización o carencia de recursos; o bien asumiendo la policía autonómica las funciones de Policía Local por cuestiones de viabilidad económica y eficacia, concretando -mediante convenio- la identificación de los medios personales y materiales, el régimen jurídico de funcionamiento, las condiciones de organización del servicio y la financiación y la liquidación del proyecto.

Cataluña (véase el art. 23 *LCCataluña*) recurre a este tipo de convenio desde un *posicionamiento asistencial* con el fin de que -en aquellos municipios catalanes que no dispongan de cuerpo de Policía Local, o aun disponiéndolo, no sean capaces de hacer frente a los servicios específicos asignados por su volumen o especialización- sea la policía autonómica quien preste el servicio policial garantizando la asistencia de sus agentes a los servicios de dicho término municipal (*sírvase de ejemplo los acuerdos*

de colaboración en materia de policía judicial, auxilio en materia de emergencias y recepción de denuncias.). Finalmente, País Vasco (*véase el art.44.1 LOSSPEuskadi*), lo aborda desde un *posicionamiento operativo*, concretando que su administración autonómica pueda convenir acuerdos con los ayuntamientos sobre las formas y procedimientos de cooperación y colaboración policial, atendiendo a los criterios de suficiencia operativa, disponibilidad de medios técnicos e inmediata intervención; todo ello con el fin de optimizar los recursos policiales disponibles en el territorio y de dotar al término autonómico de una prestación de servicio eficiente, suficiente, rápida, útil y universal.

En tercer lugar, se alude al supuesto de actuación extraterritorial que se produce de forma común bajo la *dirección de la autoridad autonómica competente* en la materia de coordinación. Dicha modalidad de actuación no se da al amparo de la suscripción de un convenio de forma voluntaria donde la administración municipal cede la gestión de su seguridad a cuerpos de carácter autonómico, sino que se da en aquellas situaciones residuales de carácter excepcional y extraordinario que requieren una actuación conjunta, rápida y cohesionada, tales como -la activación de los planes de protección civil en supuestos de catástrofes o emergencias; la ejecución de programas preventivos de seguridad; la planificación de la resolución de catástrofes; la preparación del servicio de seguridad en solemnidades, actos ceremoniales o protocolarios; el diseño de planes ad-hoc de vigilancia y control delincriminal; o en la custodia y protección de edificios e instalaciones de titularidad autonómica-⁶⁴.

Por último, cabe destacar como última fórmula el llamado *asociacionismo de municipios para la prestación del servicio de Policía Local*. Dicha fórmula nace de la intencionalidad de las primeras leyes de coordinación de crear un cuerpo de Policía

⁶⁴ Sírvase de ejemplo el *art. 6.1 LCBaleares* en el que se dispone que los cuerpos de Policía Local pueden actuar fuera de su término municipal cuando sean requeridos por la autoridad competente en situaciones de emergencia o *el art. 22.1.b LCExtremadura* que señala que el personal funcionario de las Policías Locales de Extremadura actuará bajo la coordinación de la Consejería competente cuando realicen funciones de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia CCAA.

supramunicipal que ejerciera sus funciones en un término territorial superior al del municipio, con el fin de corregir las disfunciones territoriales que habían sido detectadas en la prestación del servicio policial, puesto que era obvio, que si había municipios dotados de capacidad operativa suficiente para prestar servicio no solo en su ámbito municipal y había otros que no podían hacerlo, ambos, deberían poder asociarse con el fin de reducir la dependencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. En un principio el canal inicialmente pensado para dicha prestación de servicio policial fuera del ámbito municipal fueron las mancomunidades, si bien esa idea pronto se vio frustrada por la rígida redacción impuesta en la LFCS que -a través de su *art 51.1*- únicamente legitimaba a los municipios dejando fuera a todos aquellos otros tipos de entes locales⁶⁵.

Frente a la inmediata necesidad de lo acontecido no tardó en crearse una cláusula legal (*véase la disposición adicional 5ª de la L.O. 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*) que permitiera que aquellos municipios que por cuestiones de carácter técnico, económico o geográfico vieran impedida su capacidad para prestar servicio de Policía Local, pudiesen hacerlo, cumpliendo unos determinados requisitos basados en que hubiera al menos la existencia de dos municipios limítrofes que pertenezcan a la misma CCAA -no pudiéndose dar si son de CCAA distintas-; que no dispusieran por separado de recursos suficientes para crear el cuerpo de la Policía Local; y que en cuyo acuerdo de colaboración, se cumpliesen todos y cada uno de los requisitos reglamentariamente establecidos por el Ministerio del Interior (*inclusive su autorización*). Dichas condiciones vinieron impuestas a través de la *Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con*

⁶⁵ Fueron multitud la sentencias que apoyaron la inviabilidad de dicha intención inicial a través de las mancomunidades ya que la LFCS únicamente hacía referencia a los municipios, y por lo tanto, únicamente podía ligarse a ellos la existencia de los cuerpos de Policía Local al deber cumplir con dicha reserva orgánica del *art. 51.1 de la LFCS (véase la STC de 21 de enero 1993 [RTC 1993\25]; STC de 11 de febrero de 1993 [RTC 1993\49]; STC de 11 de febrero de 1993 [RTC 1993\52]; STC de 8 de marzo de 1993 [RTC 1993\82]; STC de 6 de mayo de 1993 [RTC 1993\159]; etc.)*.

lo previsto en la disposición adicional 5ª de la LFCS; señalando un contenido tal como -la identificación de los municipios suscribientes, las causas justificativas para su creación, la determinación del órgano coordinador de su funcionamiento, la composición, las funciones, el periodo de vigencia, el órgano de supervisión, la memoria explicativa del proyecto justificando razones y condiciones presupuestarias, un número máximo de habitantes entre los municipios no superior a 40.000 que podría ser modulado y regulado a través de las propias leyes de coordinación-⁶⁶.

En conclusión, podemos afirmar que -la posibilidad de llevar a cabo formulas asociativas para prestar el servicio de Policía Local y las fuertes tendencias reformistas en la materia de coordinación- han producido la conversión de un modelo policial basado en la existencia de tres niveles territoriales reconocidos en la LFCS (*estatal, autonómico, y municipal*) hacia un nuevo modelo policial basado en cuatro niveles territoriales (*estatal, autonómico, municipal y supramunicipal*), aun cuando este último ni siquiera se halle todavía adecuadamente reconocido⁶⁷.

5. El ámbito de aplicación personal y el objeto de las leyes de coordinación

Una de las cláusulas legales más habituales en las leyes de coordinación hace referencia al ámbito de aplicación personal o ámbito subjetivo, en donde se recogen todos aquellos miembros de la estructura subjetiva de los cuerpos de Policía Local.

⁶⁶ La casuística en las leyes de coordinación es de lo más diversa. En Aragón (*véase art. 17.2 LC Aragón*) se denomina a este fenómeno asociativo con el término “*agrupaciones para el sostenimiento del personal común*” informando expresamente de la necesidad de señalar las funciones y las condiciones en las que se va a prestar el servicio. La Rioja (*véase el art. 13.3 LCRioja*) permite el asociacionismo a aquel personal que haya sido creado para ejercer funciones de carácter principal en aquellos municipios que no hayan constituido cuerpo propio de Policía Local, y siempre y cuando no hayan superado el número de 6 componentes. En cambio, Canarias (*véase el art. 5.2 LCCanarias*) condiciona la elaboración de dichos convenios a que en su cumplimiento se garantice el mismo nivel de seguridad para ambos municipios con resultados evaluables y acreditados.

⁶⁷ Ha de aludirse necesariamente a la obra de BARCELONA LLOP (2008:1) en la que intenta hacer un acercamiento a la estructura del modelo policial español según su ámbito territorial.

Normalmente, se aplica sobre los miembros del cuerpo de Policía Local, sus auxiliares—con independencia de que ejerzan una función primaria o secundaria según haya o no cuerpo de Policía Local en el municipio respetivo—, los funcionarios en prácticas, los miembros de la Jefatura, los miembros de segunda actividad, el personal integrado en formulas asociativas, el personal adscrito a labores administrativas, así como aquellas otras figuras representativas diseñadas para cuestiones concretas (*piénsese, por ejemplo, en el personal de movilidad en la CCAA de Madrid*). Sin embargo, sería poco adecuado quedarnos solo allí, debiendo destacar que aquellas CCAA que disponen de competencias en seguridad pública cuando regulan el régimen jurídico estatutario de sus cuerpos de Policía, bien a través de un mismo instrumento (*véase País Vasco o Navarra*), o bien a través de una especial referencia a una ley de coordinación (*véase Cataluña o Canarias*), introducen en el círculo de sujetos participantes en la seguridad a personal perteneciente a los servicios de prevención y extinción de incendios; a personal sanitario y del servicio de emergencias; a personal dedicado a la lucha de incendios forestales, y a todo aquel que -directa o indirectamente- participe, o este llamado a participar, en tareas de salvamento, rescate, socorro o servicios de alerta (*véase por ejemplo el art. 60.2 LOSSPEuskadi*).

Finalmente, y cerrando este capítulo, ha de hacerse una referencia al objeto de las leyes de coordinación, cuyo fin es *coordinar y homogeneizar* la actuación de las Policías Locales de los municipios dentro de un mismo territorio autonómico, corrigiendo las descompensaciones y disfunciones existentes en la prestación del servicio policial. Dicha coordinación y homogeneización de la actuación, se ejerce a través del asentamiento de bases comunes en materias tales como -la estructura policial; la organización; el funcionamiento; el régimen estatutario; las normas de selección, el ingreso y promoción; las permutas; las situaciones administrativas (*comisiones de servicio, situaciones especiales, segunda actividad*); la formación; la uniformidad; y el régimen disciplinario.

CAPÍTULO II. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA POLICÍA LOCAL

Debe hacerse referencia a que el término colaboración en sentido abstracto agrupa la cooperación, la coordinación y la colaboración en sentido estricto, y que en el ámbito de la Policía Local, son las dos últimas quienes asumen toda la importancia de las formulas colaborativas. Ha sido la doctrina del TC y del TS (*véase STC de 20 de mayo de 1983 [RTC 1983\42]; STS de 21 de diciembre de 1989 [RTC 1989\214]; STS de 18 julio 1997[RJ 1997\6123]; etc.*) quienes han delimitado un conjunto de rasgos diferenciadores entre la colaboración en sentido estricto y la coordinación, aludiendo a que, la coordinación, exige la concurrencia de un título competencial concreto, al contrario que la colaboración, que forma parte de la esencia del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en un precepto concreto; constituye un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados, mientras que la colaboración no puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias de los distintos entes territoriales; permite establecer medidas necesarias y suficientes –incluso de carácter coercitivo- para lograr los objetivos que persigue, mientras que la colaboración, en cambio, no permite la adopción de medidas coercitivas. Sea como fuere, y con independencia de que como cualquier AAPP los cuerpos de Policía Local pueden recurrir a cooperar con otras AAPP de manera voluntaria en ejercicio de sus funciones asumiendo compromisos tendentes a mejorar una acción común, ha de destacarse que los verdaderos protagonistas en la colaboración policial (*la coordinación y la colaboración en sentido estricto*) se diferencian, en esencia, en la capacidad de imposición coactiva que tiene el órgano coordinador frente al coordinado al disponer de unos poderes de dirección que, sin llegar a alcanzar la intensidad propia de los poderes jerárquicos, contribuyen a definir una relación distinta de la colaboración; y finalmente, en la situación de paridad que ostentan los entes colaboradores disponiendo de un mayor espacio de autonomía en la realización de la actividad conjunta.

I. LA COLABORACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

Según COSCULLUELA MONTANER (2017:185) la colaboración se define como aquella relación inter-administrativa de funcionamiento en el que varias entidades se prestan apoyo, asistencia, o colaboración -en materia jurídica, técnica, económica u operativa- desde su propio plano competencial, de forma voluntaria, libre de coacciones y de mandamientos imperativos, con el objetivo principal de optimizar y mejorar sus resultados. Concretamente, en el ámbito policial, las fuerzas y cuerpos de seguridad y las AAPP actúan conjuntamente a través de la cooperación funcional, la suscripción de convenios colaborativos, o la cooperación orgánica inter-policial, creando organismos específicos destinados a asistir y cumplir unos objetivos concretos. La finalidad de dichas fórmulas de colaboración es compensar las disfuncionalidades surgidas en la delimitación competencial y la distribución territorial de cada cuerpo, enfocándose, en que la prestación de medios materiales, económicos, personales, o jurídicos, se alcance desde una filosofía colaborativa y un posicionamiento paritario, autónomo, abierto y de negociación voluntaria⁶⁸.

1. La cooperación funcional

La *cooperación funcional* es la primera manifestación del principio de colaboración entre los operadores policiales, y bajo ella, se formula una batería de medidas que ofrecen apoyo y asistencia para aquellas competencias compartidas de los diferentes cuerpos policiales, o para articular una actividad común entre ambas con el fin de economizar recursos económicos, materiales y humanos. Este tipo de cooperación funcional, requiere un requerimiento previo, una delimitación previa de funciones, y un grado de compromiso participativo suficiente.

Puede darse directamente mediante el establecimiento de *mandatos concretos* en sus funciones como es el caso de lo señalado en el *art. 54.1 b) de la LFCS* cuando se

⁶⁸ Téngase presente la obra de GAMERO CASADO Y FERNÁNDEZ RAMOS (2003:194) cuando se enuncian las tradicionales técnicas de colaboración de la ordinaria actividad administrativa.

obliga a las Policías Locales a colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y autonómicas en la protección de las manifestaciones y en el mantenimiento del orden público en grandes concentraciones humanas; o bien mediante la *planificación de planes concretos promovidos por otras AAPP* como es el caso de las campañas de inspección de trabajo, salud pública e higiene alimentaria y consumo; o bien mediante la *atribución participativa en la legislación sectorial* como informa el *art. 49 del Anteproyecto de ley de protección y tenencia de animales de compañía de Canarias* señalando que los cuerpos de Policía Local del archipiélago canario -además de las funciones que deba ejercer como cuerpo municipal- colaborarán en el ejercicio de funciones de vigilancia e inspección del bienestar animal con los servicios técnicos de las demás administraciones; o bien por medio de la tradicional asistencia judicial en materia de lanzamientos, desahucios o internamientos sanitarios en determinados procesos de incapacitación o asistencia a enfermos mentales.

2. Los convenios

La *suscripción de convenios* opera como otra de las manifestaciones importantes del principio de colaboración, sin perjuicio de que también ocupe un papel importante en el principio de coordinación. Los convenios que operan bajo el principio de colaboración sitúan a las partes en igualdad de condiciones, obviando la figura de una autoridad superior coordinadora, y negociando -durante su tratado- los términos y condiciones que cada cuerpo o AAPP ha elegido como preferentes. El convenio, constituye aquel acuerdo inter-administrativo con efectos jurídicos vinculantes entre las partes suscribientes -bien sean fuerzas y cuerpos de seguridad y otras AAPP, bien sean fuerzas y cuerpos de seguridad entre sí, o AAPP entre sí- mediante el cual, se obligan, bajo un interés mutuo, a la realización de determinadas prestaciones y servicios bajo un régimen de obligaciones y responsabilidades concretas dentro de un área de relación competencial específica de la seguridad. Dichos instrumentos conforman la herramienta idónea frente a aquellas situaciones en las que rigidez normativa, y la ausencia de medios materiales o humanos, no permite una rápida respuesta a la resolución de la problemática de la seguridad;

promoviendo, la disposición de medios personales, económicos y materiales de carácter inmediato a quien no está capacitado para hacerlo por sí solo.

Los convenios pueden atender a una *colaboración intermunicipal*, en la que se acuerda, que los funcionarios de la Policía Local de otros municipios individualmente especificados, pueden actuar en otros términos municipales como consecuencia de una insuficiencia temporal de los servicios necesarios para reforzar la dotación de una plantilla policial, o por cuestiones excepcionales, tales como -el incremento de turistas en época estival, la celebración de eventos deportivos o de ocio, o el advenimiento de situaciones urgentes y excepcionales (*véase los supuestos de extralimitación territorial*)⁶⁹; o pueden atender a una *colaboración municipal-autonómica*, en la que determinados municipios pactan con su CCAA potenciar la presencia policial en un determinado ámbito territorial aunando medios materiales o humanos como consecuencia de la necesidad de prestar un servicio conjunto (*piénsese en oficinas de recepción de denuncias o en la investigación de delitos menores*); por la incapacidad municipal de prestar servicio policial al carecer dicho municipio de cuerpo de Policía Local; o por cuestiones de volumen de trabajo o especialización de determinadas funciones (*piénsese en ciudades con una alta tasa de turismo o ciudades con una alta tasa de intensidad delictiva*)⁷⁰.

Sea como fuere el motivo de su suscripción, dichos convenios deben expresar el grado de acuerdo y consenso a través de su contenido, expresando cuáles van a ser los objetivos, el ámbito de actuación, la asignación de servicios policiales, los

⁶⁹ Véase la *STS de 2 julio 2001 [RJ 2001\8750]* en el que se señala que el convenio puede utilizarse para reforzar la dotación de una plantilla policial siempre y cuando responda a necesidades temporales de carácter eventual y extraordinario y no a la prestación de servicios de forma conjunta, regular, y uniforme en el tiempo.

⁷⁰ Las BESCAM son conocidas como las famosas *Brigadas Especiales de Seguridad en la CCAA de Madrid* que nacieron como proyecto de seguridad del Gobierno regional para paliar el incremento de la inseguridad ciudadana; y cuyo objetivo era el reparto de 2500 Policías Locales entre 102 municipios madrileños. Dicho reparto obedecía a criterios técnicos, geográficos, demográficos y de eficiencia operativa en donde se intensificaba la presencia policial en zonas de desarrollo industrial o de desmesurado crecimiento urbanístico.

estándares generales de presencia policial, los protocolos informativos y de coordinación operativa, los procedimientos de recogida y tratamiento de la información, la evaluación de resultados y de información al público, la duración y las reglas de sostenimiento presupuestario, las redes de comunicación y las referencias esenciales a las condiciones jurídico-estatutarias de su personal.

En definitiva, la celebración de convenios es una técnica colaborativa muy común en los municipios, y muy utilizada en CCAA que -bien por cuestiones de dispersión territorial, o bien por cuestiones de dispersión demográfica- hacen uso de este instrumento para mejorar la prestación de su servicio. No deben ser confundidos con aquellos convenios que serán tratados bajo el principio de coordinación, en los que su contenido y lo allí estipulado, ha quedado sometido a un régimen de autorización de una entidad superior, la cual, ejerce funciones de coordinación.

3. La cooperación orgánica inter-policial y su principal testigo: “La Junta Local de Seguridad”

La *cooperación orgánica inter-policial* es la tercera manifestación del principio de colaboración entre los operadores policiales, y se basa en la creación de un órgano específico destinado a analizar, valorar, planificar y prestar conjuntamente un conjunto de medidas que permitan obtener resultados concretos en materia de seguridad, dentro de la línea de los objetivos y fines acordados en el programa de políticas públicas de la materia. El principal órgano que atestigua dicha fórmula colaborativa contando con los cuerpos de Policía Local es la *Junta Local de Seguridad*, que se crea como un órgano colegiado, paritario e integrado por representantes (*autoridades y personal*) de las administraciones policiales; y cuyo fin, es debatir y definir criterios, protocolos y directrices generales de respuesta operativa, tanto en los ámbitos competenciales como en los territoriales. Dicha fórmula colaborativa es un mecanismo muy utilizado en el modelo policial español ya que la existencia de múltiples cuerpos con estructuras diferentes, ámbitos territoriales distintos, criterios organizativos heterogéneos, compartimentos competenciales delimitados e intereses

autonómicos y municipales dispares, así lo justifican; haciendo de dicho órgano, un espacio de consenso más que necesario en las políticas colaborativas de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La importancia que ocupan los cuerpos de Policía Local en el modelo policial español está infravalorada, despreciada y sometida respecto al papel que en la mayoría de municipios españoles estas desempeñan. Tal es así, que la propia *Junta Local de Seguridad* enuncia en la LFCS de forma potestativa y no preceptiva su existencia, dejando a criterio municipal la consolidación de un órgano fundamental en la gestión de la seguridad municipal. Partiendo de esta premisa, la *Junta Local de Seguridad* -en aquellos municipios donde se ha decidido crear- se concibe como un órgano colegiado encargado de llevar a buen puerto la prestación del servicio policial, en un determinado término municipal, bajo un modelo de funcionamiento básico, que trata de abordar y encauzar las nuevas demandas de los ciudadanos con la seguridad, la reducción del crimen, y la persecución de los comportamientos incívicos e intolerables.

Dentro de la relación que guarda dicho órgano con el papel que ocupan los cuerpos de Policía Local en España, cabe mencionar que va a abordarse en la presente tesis, la relación jurídica que mantienen sus propios componentes, la técnica jurídica en que su configuración legal ha sido redactada y la revisión de su régimen jurídico en la actual realidad social. En un principio, el *tipo de relación* entre los cuerpos de seguridad municipal y las otras fuerzas y cuerpos de seguridad, parte de unos planteamientos colaborativos de baja intensidad y cumplimentar dicho trabajo de forma total, hoy por hoy, es totalmente inalcanzable por cuestiones de voluntad política⁷¹.

Además, si se atiende a las cuantiosas delimitaciones territoriales y competenciales entre los cuerpos, y a las notables diferencias en su régimen jurídico-

⁷¹ En dicho sentido debe aludirse a la obra RECASENS Y BRUNET (1996:56) cuando aborda la actualidad de las relaciones de los cuerpos de Policía Local con otras fuerzas y cuerpos de seguridad en el modelo policial español.

estatutario, se llega a la verdadera convicción, de que unos cuerpos quedan supeditados a las decisiones de otros; provocando con ello, reservas en beneficio de intereses propios, mayor rédito profesional o mejor valoración corporativa ante los ciudadanos.

Posteriormente, cabe destacarse que ese maltrato y ausencia de protagonismo de los cuerpos de Policía Local en el modelo policial, se justifica atendiendo a una deficitaria *técnica de redacción jurídica* puesto que aunque haya sido enunciada de forma potestativa, permitiendo al municipio tener la libertad de ejercer su creación, dicha remisión no ha hecho más que permitir que determinados municipios con baja concienciación del papel que ocupan en la seguridad los cuerpos de Policía Local no la creen, o a lo sumo, lo hagan vagamente alargando el letargo operativo. Dicha configuración facultativa no convence, puesto que si legislador quisiera tomar en serio la participación de las Policías Locales en el ámbito de la seguridad municipal, obligaría a su constitución y no daría la simple opción de su elección bajo criterios subjetivos de voluntad política, partidista o presupuestaria. Además, si aun así aquello no fuera suficiente, se ha decidido que su creación, su composición, su organización, su funcionamiento y su delimitación de funciones y responsabilidades sean desarrolladas a nivel reglamentario, dependiendo de ciertas potestades discrecionales o percepciones subjetivas cuestionables, que aun en vez de mejorar su posicionamiento como cuerpo de seguridad, magnifican su papel como operador policial insignificante y segundón.

Por último, y en lo que respecta al encaje de su régimen jurídico en la actual realidad social, ha de señalarse que dicha configuración legal comienza a chirriar ante las nuevas necesidades de seguridad de las CCAA –que bien por la asunción de nuevas competencias en materia de seguridad pública, bien por el impulso de las Policías Locales desde el ámbito de la coordinación, o bien por la voluntad de precisar una homogeneización de servicios comunes en materia de emergencias incorporando nuevos intervinientes, nuevos planes o nuevos métodos- acaban provocando una muy difícil gestión de la seguridad al someterse a un tan obsoleto y arcaico régimen jurídico.

a) *Régimen jurídico*

El marco jurídico en el que se presenta dicho órgano de cooperación inter-policial no va a tener carácter absoluto, sino que va a actuar como un marco de referencia mínimo permitiendo a cada Junta Local de Seguridad mejorarlo, siempre y cuando se respete la regulación autonómica en materia de funcionamiento de los órganos colegiados⁷². Dicho órgano -con carácter general- solo va a poder ser creado en aquellos municipios o agrupaciones con cuerpo propio de Policía Local, sin perjuicio de que se creen otros órganos similares cuando se den determinadas condiciones⁷³; y sin perjuicio de que -en otros núcleos de elevada densidad demográfica- se posibilite la existencia de otros órganos de ella dependientes tales como las *Juntas de Seguridad de Distrito o equivalentes*, restringidos a un área determinada del mismo ámbito territorial, y proyectados sobre un concreto abanico de funciones. En contraposición, dichos órganos no van a poder crearse en aquellas CCAA que gocen de cuerpo de policía autonómica propia con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ni en aquellos municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica⁷⁴.

⁷² Ha de recordarse que la LFCS ha reiterado como bien jurídico a proteger la seguridad pública, haciendo partícipe a las Policías Locales de su mantenimiento y restauración a través de un papel puramente participativo, dentro de los términos fijados en la LBRL y de los EA. Dicha atribución permite a las corporaciones locales crear órganos específicos destinados al examen de problemas comunes y al establecimiento de líneas de acción para ejecutar, en el plano material, las políticas de seguridad. Es por ello que de la mano del *art. 54.1 de la LFCS* y de su posterior desarrollo mediante el *R.D 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad*, concretamente en su *art. 6*, se les permite a las Juntas Locales de Seguridad poder establecer o completar su propio reglamento de funcionamiento interno.

⁷³ Según el *art. 3.3 del R.D 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad* en los municipios donde no exista cuerpo de Policía Local podrá constituirse, de mutuo acuerdo entre la AGE y el respectivo Ayuntamiento, una *Comisión Local de Seguridad*, para analizar y evaluar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio y promover las actuaciones que se consideren necesarias para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad.

⁷⁴ Obsérvese el *Título VI “Competencias municipales”, Capítulo XVI “Seguridad ciudadana” de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona*.

b) *Competencias*

La *Junta Local de Seguridad* tiene atribuida como competencia específica facilitar la cooperación y coordinación en mismo ámbito territorial del municipio de los operadores policiales, y para ello, debe constituirse un acuerdo entre el Alcalde del municipio y el Delegado del Gobierno de la CCAA, o en su defecto, el Subdelegado, a iniciativa de cualquiera de ellos. Dicha Junta va a llevar a cabo un acervo de competencias específicas tendentes a materializar la prevención, ejecución, comunicación, seguimiento y fiscalización de las políticas acordadas en materia de seguridad; intensificando los acuerdos, protocolos o instrucciones según sea el modelo de seguridad asumido por la CCAA. Responde a *competencias de tipo preventivo*, como aquellas dirigidas a analizar, evaluar, y diseñar -dentro del entorno municipal- fórmulas de colaboración que eviten y prevengan riesgos y daños en bienes personales y/o patrimoniales, mediante instrumentos de colaboración específicos tales como son -el acceso a las bases de datos policiales, la edición de programas específicos de comprobación y verificación de supuestos delincuentes, las redes de intercambio informativo, las celebraciones de reuniones ordinarias y/o extraordinarias, los programas de cooperación con otros servicios de emergencias, el dictado de ordenes órdenes o la planificación de servicios conjuntos, etc.-.

Posteriormente, cabe mencionar las *competencias de tipo ejecutivo*, como aquellas que pretenden llevar a cabo el establecimiento de formas y procedimientos necesarios para lograr una cooperación eficaz, que homogeneíce las actuaciones de los diferentes cuerpos de seguridad que operan en la misma demarcación territorial, mediante la adopción de medidas de carácter ordinario como es el Plan Local de Seguridad (*impulsando una batería de acciones conjuntas tales como las campañas de seguridad ciudadana y seguridad vial; campañas de violencia de género y de protección de la infancia y adolescencia; la edición de seminarios formativos y coloquios; etc.*); o mediante la adopción de otras medidas de carácter extraordinario como son los dispositivos especiales, las intervenciones conjuntas, los controles compartidos o la intensificación en zonas o

sectores concretos de alta peligrosidad. Seguidamente, se abordan las *competencias de tipo comunicativo*, como aquellas desarrolladas en foros y espacios de debate con las entidades locales y organizaciones y/o asociaciones vecinales sobre los problemas locales de seguridad, así como la búsqueda de la mejora de la convivencia en el municipio a través reuniones vecinales, actividades de difusión, quórum representativos, proyectos de participación ciudadana, seminarios y coloquios de emergencias, jornadas de voluntariado, etc.

Por último, se destacan las *competencias de seguimiento y fiscalización*, de aquellas actuaciones conjuntas que han provocado cierto conflicto entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y el respectivo cuerpo de Policía Local, con el ánimo de detectar, resolver y corregir las disfunciones operativas mediante la revisión de protocolos, la delimitación concreta de funciones y el establecimiento de instrucciones, ordenes o circulares con criterios concisos.

c) *Estructura*

La estructura de las Juntas Locales de Seguridad goza de diferentes niveles organizativos, entre los cuales, destacan la *Presidencia*, las *Vocalías*, la *Secretaría*, la *Comisión de Coordinación Policial* y las *Juntas de Seguridad* de los distritos u órganos equivalentes. La *Presidencia* corresponde al Alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el Delegado del Gobierno en la CCAA o el Subdelegado del Gobierno en la Provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con aquél. Entre sus atribuciones le corresponde ser Presidente de la Junta Local de Seguridad; convocar las sesiones y fijar el orden del día, sin perjuicio de las propuestas que pueda recibir de cualquiera de los Vocales; tratar los asuntos propuestos por los representantes estatales y de las CCAA; ejercer la dirección de las intervenciones y actuar como moderador en los debates. Seguidamente, aparecen los *Vocales*, formados por representantes de la AGE (*jefe o jefes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado que ejercen sus funciones en el ámbito territorial del municipio, un representante de la Delegación del Gobierno en las CCAA uniprovinciales o de la Subdelegación del Gobierno en el resto de la CCAA*); representantes de la administración autonómica (*un representante a designar por*

la *consejería competente*) y representantes de la administración local (*tres representantes a designar por el Alcalde*) que participan en el debate y en la evaluación de lo fijado en el orden del día.

Poco después se alude a la *Secretaría*, como aquel órgano formado, por periodos anuales, alternativamente por un funcionario del Ayuntamiento designado por el Alcalde, y por un funcionario de la AGE designado por el Delegado del gobierno, o Subdelegado, que supervisa los asuntos debatidos y celebrados en el régimen ordinario de la Junta Local de Seguridad; convoca las sesiones por orden del Presidente de la junta; informa de otras comunicaciones a los miembros; redacta actas; expide certificados de los acuerdos adoptados; custodia documentación de lo allí acordado y ejerce cualquier otra función inherente a su condición de Secretario. También se hace referencia a la *Comisión de Coordinación Policial*, como aquel órgano dependiente funcionalmente de la Junta Local de Seguridad formado por los jefes inmediatos de los cuerpos de seguridad que operan en el término municipal, y que aseguran -o al menos deberían- coordinar la ejecución operativa de las acciones conjuntas previstas en los *Planes de Seguridad* y/o en los dispositivos especiales de carácter excepcional.

Por otro lado, debe hacerse mención de las *Juntas de Seguridad de Distrito u órganos equivalentes*, como aquellos órganos de gestión infra-municipal, dependientes de la Junta Local de Seguridad y creados en aquellos municipios donde concurren peculiares características demográficas o delincuenciales, que dan respuestas de acción a la planificación operativa de un área concreta o dentro de un sector determinado. Se componen por un Presidente (*salvo delegación será el Concejil Presidente de la respectiva Junta Municipal de Distrito*)- un número determinado de Vocales (*los jefes de unidades policiales con competencia territorial en el distrito*) y un Secretario (*un funcionario de la Junta Municipal designado por el Presidente de la misma, con voz pero sin voto*).

Finalmente, concluye la estructura de la *Junta Local de Seguridad*, destacando la *coexistencia con otros órganos* de carácter participativo como son los *Consejos Locales de Seguridad*; en el que representantes de asociaciones ciudadanas, organizaciones

empresariales, sindicatos y otras instituciones o sectores, participan activamente en el análisis de la seguridad a través de campañas de divulgación, reuniones y actividades educativas; o los *órganos de asesoramiento y apoyo* formados por autoridades, funcionarios o cualquier otra persona que por sus funciones, conocimientos o capacidad técnica puede asesorar emitiendo y proponiendo informes, sugerencias, propuestas, y dictámenes de carácter no vinculante, con voz pero sin voto, a través de su participación en una comisión técnica.

d) *Régimen de funcionamiento*

Cuando se hace referencia a cuál es el régimen de funcionamiento de la Junta Local de Seguridad, debe recordarse que actúa como un órgano colegiado siguiendo las mismas dinámicas que cualquier otro tipo de cooperación orgánica (*celebrando sesiones, aprobando órdenes del día y acuerdos, planificando propuestas e iniciativas o debatiendo términos a la hora de activar políticas efectivas de seguridad*). En lo que a la *celebración de las sesiones* y al régimen de convocatorias se refiere, las Juntas Locales de Seguridad, se reunirán en *sesión ordinaria* al menos una vez al semestre, y en *sesión extraordinaria* -previa convocatoria de la presidencia, a iniciativa de ésta o de cualquiera de los vocales- cuando las circunstancias lo aconsejen (*piénsese en eventos especiales, elevación de alerta antiterrorista, campañas puntuales, incremento pronunciado de la delincuencia, etc.*). Dichas sesiones serán convocadas por acuerdo de la presidencia, acompañadas del orden del día, fecha y lugar de la reunión, y notificadas con diez días de antelación -como mínimo- cuando sean de carácter ordinario, y con al menos cuarenta y ocho horas cuando sean de carácter extraordinario-. Su *validez*, requiere de la asistencia mínima del presidente y secretario o, en su caso, de quienes legalmente les sustituyan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros.

El *orden del día* será fijado por acuerdo de la Presidencia con las propuestas efectuadas por los demás miembros, siempre y cuando estas se hagan con suficiente antelación, y acompañándose de copia de los diferentes asuntos a debatir. El *régimen de decisiones y la adopción de acuerdos* se llevara a cabo por la mayoría de sus miembros y no podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure en el

orden del día -salvo que los miembros de la Junta acuerden por unanimidad su inclusión con carácter urgente-. De cada sesión se levantará acta, y se procederá a la firma de los asistentes, dejando constancia de todo aquel contenido que desprenda un especial interés y valor; remitiendo copia al Delegado del gobierno o al Subdelegado respectivo; y haciéndolo constar en el pertinente registro. Además, de lo allí tratado, todo participante deberán guardar *rigurosa discreción*, sometiéndose ante su incumplimiento, a las responsabilidades penales y/o disciplinarias que estén previstas en la legislación vigente⁷⁵.

II. LA COORDINACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

La competencia de coordinación ha sido definida (*véase la STC de 28 de abril de 1983 [RTC 1983\32]*) como “la fijación de medios y sistemas de relación que hacen posible la información recíproca, una cierta homogeneidad técnica, la acción conjunta y la colaboración mutua entre determinados operadores”; y en base a ella, se ha permitido a las CCAA a través del mandato constitucional del *art 148.1.22 de la CE* y del *art. 39 de la LFCS* tener capacidad y legitimidad suficiente para que, a través de una ley de coordinación, puedan hacerse cargo de que los cuerpos de Policía Local de su demarcación autonómica presenten una cierta uniformidad y homogeneización, o al menos, no presenten un régimen jurídico-estatutario fuertemente alterado y heterogéneo⁷⁶. Además, ha de tenerse presente que dicha coordinación dependiendo del modelo de seguridad que se haya elegido por la respectiva CCAA va a ser tratado como parte de un todo (*véase el caso de aquellas CCAA que hayan adoptado la competencia de ordenación de la seguridad pública y que bajo el término “coordinación integral”, integran la coordinación de los cuerpos de Policía Local en el sistema de seguridad pública*) o de forma autónoma e independiente (*véase aquellas*

⁷⁵ Tal y como establece el *art. 11 del RD 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad* los miembros que compongan parte de la Junta Local de Seguridad deberán guardar reserva sobre el contenido de las deliberaciones, asistir a las reuniones de la Junta u colaborar y cooperar lealmente en el ámbito de su competencia en el cumplimiento de los acuerdos que en la misma se produzcan.

⁷⁶ Téngase presente la obra de SÁNCHEZ MORÓN (1992:5) cuando aborda el papel del principio de coordinación en el ordenamiento jurídico español.

CCAA que no habiendo asumido tal competencia abordan la coordinación de la Policía Local desde la redacción de una ley de coordinación independiente y bajo el término coordinación horizontal).

La coordinación como principio, a diferencia de la colaboración, establece el posicionamiento de dos partes que no se hallan en igualdad de condiciones; una está llamada a ejercer funciones de coordinación (*administración autonómica*), y otra, lo está a ser coordinada y orientada mediante directrices concretas (*la Policía Local de los municipios*) para delimitar y precisar un abanico concreto de técnicas de coordinación⁷⁷. En el ámbito de la Policía Local, dicha competencia opera como un principio constitucional, en virtud del cual, la administración autonómica, como ente coordinador, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de los diferentes cuerpos de Policía Local de su territorio autonómico insertando criterios de coordinación en su respectivo régimen jurídico (*competencias, funcionamiento, organización y condiciones estatutarias*); con el fin de conseguir cierta uniformidad y homogeneización de la prestación del servicio policial -respetándose en todo momento el *principio de autonomía municipal*-⁷⁸.

Esta afirmación, a priori, no presenta ninguna problemática especial, sino fuera porque el sistema autonómico español compuesto por diecisiete CCAA y dos

⁷⁷ Las *técnicas de coordinación* son aquellas técnicas de planificación y ordenación que cada CCAA selecciona y ejecuta según el modelo de coordinación en el que se encuentra, y entre las que se incluyen, la elaboración de planes, la planificación de programas de acción conjunta, la intervención administrativa en determinadas fases del procedimiento, el establecimiento de un sistema de evaluación y rendición de cuentas, el diseño de procedimientos de elaboración de decisiones, la creación de órganos de composición mixta, el intercambio de información recíproca, la centralización de recursos, la delimitación competencial, el sometimiento a cláusulas legales de carácter imperativo, así como el establecimiento de normas imperativas en materias tales como la organizativa, la de funcionamiento o la estatutaria.

⁷⁸ Cabe mencionar en dicho sentido la *STC de 27 de febrero de 1987 [RTC 1987\27]* en donde se señala expresamente que el ejercicio de las competencias de coordinación por una entidad coordinadora no puede suponer un menoscabo a la autonomía del ente coordinado ni afectar a la gestión y organización de sus competencias.

Ciudades Autónomas en el que las competencias son asumidas según criterios políticos, y en donde algunas de ellas pueden asumir de forma distinta la coordinación de sus Policías Locales bajo la competencia de ordenación de la seguridad pública, está plagado de múltiples disonancias y disfuncionalidades que si bien, ciertamente van a aproximar el régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local dentro del mismo territorio autonómico, no tanto lo van a hacer fuera de él; presentándose, en su perspectiva, un conjunto de CCAA que asumen la coordinación a diferentes velocidades y ritmos y que pueden ser incardinadas -según su grado de desarrollo- en tres modelos de coordinación diferentes tales como son el *modelo de coordinación horizontal*, el *modelo de coordinación horizontal cualificado* y el *modelo de coordinación integral*.

A grandes rasgos, el primer modelo es el de *coordinación horizontal*, y se percibe como aquel modelo de coordinación desarrollado en las CCAA que no gozan de la competencia de ordenación de la seguridad pública (*todas excepto Cataluña, País Vasco, Navarra y Canarias*), en el que la homogeneización del servicio de Policía Local se proyecta específicamente en cuestiones de carácter estatutario, organizativo y de funcionamiento a través de mandatos de contenido mínimo destinados a cubrir las disfuncionalidades propias de las peculiaridades de cada municipio (*piénsese en Murcia, Andalucía, Castilla de la Mancha, La Rioja, Galicia, Aragón, Extremadura, etc.*) Por otro lado, de forma más sofisticada y sobre el régimen jurídico-estatutario del modelo anterior (*piénsese en el modelo de Islas Baleares o de la Comunidad Valenciana*), surge el modelo de *coordinación horizontal cualificado* promoviendo, desde su capacidad reguladora, nuevas mejoras en materia de coordinación organizativa (*creación de nuevos órganos, observatorios, comités éticos, grupos de trabajo*); competencial (*incorporación de nuevas funciones, redefinición de tareas, asignación de cometidos, etc.*); o de funcionamiento (*centralización de servicios, optimización de medios, fórmulas de coparticipación, unificación de criterios de asistencia al usuario, etc.*).

Por último, se cierra la estructura de la coordinación de las Policías Locales bajo el *modelo de coordinación integral*, como aquel modelo de coordinación que se integra en la actividad de planificación de aquellas CCAA que han asumido -entre sus

competencias- la ordenación de la seguridad pública (*piénsese en Cataluña, País Vasco, Navarra, Canarias*). En dicho modelo, los criterios de homogeneización del régimen jurídico de las Policías Locales se insertan como parte de un sistema que, a diferencia de los anteriores, no solo pretende coordinar la actuación de los cuerpos de Policía Local en el mismo término autonómico, sino que pretende también coordinarlos con los cuerpos de seguridad autonómicos con el fin de velar por la seguridad pública. Dicho modelo aborda -desde una perspectiva mucho más completa- la incorporación de nuevas materias y competencias, nuevos operadores en la intervención, nuevos órganos, nuevas estructuras territoriales, nuevos instrumentos de planificación, nuevos mecanismos de resolución y nuevas fórmulas de participación y asistencia con el único propósito de dotar al usuario de la seguridad de un estatuto propio, y de un servicio integral que le permita asegurar su proyecto de vida.

1. El modelo de coordinación horizontal

a) Concepto

La *coordinación horizontal*, es aquel modelo de coordinación desarrollado en aquellas CCAA que no gozan de competencias en materia de seguridad pública, y en el que la administración autonómica asume el papel de autoridad en la coordinación autonómica de los cuerpos de Policía Local de su territorio. Dicho modelo tiene como fin reducir la disparidad de las actuaciones y servicios prestados por las diferentes plantillas, y cubrir aquellas disfunciones y carencias de la prestación del servicio policial de los diferentes municipios mediante la elaboración de los instrumentos de planificación y mediante la fijación de medios y sistemas de relación que permitan el mejor uso de los recursos personales, técnicos, materiales y operativos⁷⁹.

⁷⁹ Los *instrumentos de planificación* son entendidos como aquel conjunto de técnicas y medidas que posibilitan la determinación, la fijación y la unificación de los criterios necesarios en materia de organización, actuación, uniformidad, formación y perfeccionamiento, homogeneización de recursos técnicos y materiales, así como el establecimiento de sistemas de información recíproca, asesoramiento y colaboración técnica.

La coordinación horizontal, parte del *art. 39 de la LFCS*, enunciando un conjunto de funciones básicas de la competencia de coordinación. Dichas funciones aluden al establecimiento de determinadas *normas-marco* que deben ajustarse a los reglamentos orgánicos de la Policía Local de los respectivos municipios del territorio autonómico; a la fijación de los criterios de *selección, formación, promoción, y movilidad* de los mencionados cuerpos; a la determinación de los *distintos niveles educativos exigibles* para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior al de graduado escolar; a la homogeneización de medios técnicos, uniformidad y retribuciones y a la coordinación de la formación profesional a través de la creación de las escuelas formativas⁸⁰. Sin embargo, las CCAA, a través de sus leyes de coordinación, irán ampliando ambiciosamente este conjunto de funciones básicas bien mediante la mejora de la redacción técnica de las funciones de contenido básico impuestas por la LFCS, o bien, mediante la adición de otras nuevas funciones que, según la CCAA que las elabore, enfatizará mayor o menor intensidad en la proposición de modificaciones de contenido estatutario, organizativo o de funcionamiento.

b) *Funciones*

En primer lugar, y en relación a las *funciones básicas* de coordinación ya señaladas en la LFCS, la mayoría de CCAA las han complementado matizando que, el establecimiento de las normas-marco deben ajustarse a los reglamentos orgánicos de los cuerpos de Policía Local, requiriendo para ello, de acciones de estructuración del personal, de planificación de la organización de la plantilla y de asentamiento de las bases de funcionamiento de los cuerpos policiales; o especificando que debe haber

⁸⁰ Cabe recordar cuando se hace referencia al marco jurídico de la coordinación de las Policías Locales que, el *art. 148.1.22 de la CE* atribuye como competencia exclusiva a las CCAA la facultad de regular la coordinación y las demás facultades de las Policías Locales de su territorio en el modo y en los términos que se haya dispuesto en una ley orgánica. Dicha ley orgánica, es la LFCS y es a través del *art. 39.2* donde se señala -específicamente- cuales van a ser las funciones de coordinación básicas que deben adoptar las CCAA siempre y cuando se desarrollen respetando la LBRL y la demás normativa complementaria.

una *homogeneización técnica* en materia de medios técnicos, distintivos externos de identificación y acreditación, uniformidad, armamento, sistemas de recompensas, medios de defensa, vehículos, comunicaciones y otros recursos materiales; o determinando las *bases mínimas* de los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales; o fijando los *criterios mínimos* para determinar las categorías y puestos de mando y los *criterios necesarios* para coordinar la formación profesional a través del diseño y creación de las escuelas formativas.

Sin embargo, de forma más heterogénea, cada una de ellas bajo su propia iniciativa comienzan incorporando lo que, bajo su creencia, constituyen nuevas funciones de coordinación tales como el establecimiento de un *sistema de cooperación e información recíproca* mediante el diseño de una adecuada red de transmisiones y sistemas de intercomunicación policial que -con carácter informativo- enlace y permita el trasvase de datos relativos a la seguridad entre los cuerpos municipales; la creación de *mecanismos de control, seguimiento y fiscalización* para que los ayuntamientos cumplan las normas y disposiciones en materia de coordinación (*piénsese en la técnica de autorización previa del órgano autonómico para decisiones concretas, en la presentación obligatoria a la autoridad autonómica de las reformas parciales del reglamento orgánico, en la creación de órganos “ad hoc” de inspección y supervisión, o en la incorporación en los procedimientos de funciones vinculantes de los órganos coordinadores*); el diseño de *instrumentos de colaboración* que permitan a los operadores de seguridad incrementar su presencia y participación en supuestos concretos de necesidad temporal y en situaciones urgentes y de extraordinaria necesidad (*piénsese en el impulso de actuaciones conjuntas, suscripción de convenios concretos, prestaciones recíprocas o el diseño de protocolos o memorias de actuación común*); la prestación de *asesoramiento o apoyo técnico, jurídico o económico* a las entidades locales; la *refundición y ampliación de requisitos y criterios* en materia de promoción interna y en la programación de cursos de formación básica, perfeccionamiento, reciclaje y especialización, así como la elaboración y difusión de estudios y trabajos técnicos; el establecimiento de un *sistema bibliográfico, documental y de información legislativa* con el fin de reforzar la formación jurídica y disciplinar de las intervenciones en el ámbito operativo.

También cabe destacar otras medidas como la delimitación de un *régimen jurídico* estatutario suficiente que arroje un catálogo de situaciones administrativas, derechos, deberes, reglas de comportamiento ético, supuestos de responsabilidad y condiciones en materia retributiva comunes, especialmente en materia de retribuciones complementarias (*piénsese en las cláusulas de homogeneización de ciertos complementos de formación, dedicación, riesgo, peligrosidad, penosidad, nocturnidad, disponibilidad, régimen de incompatibilidades, porte del arma, etc.*)⁸¹; la fijación de criterios de organización, mantenimiento y gestión de un registro del personal autonómico; la tipificación de aquellos supuestos de actuación extraterritorial; el impulso de nuevos instrumentos de planificación en materias sectoriales tales como la seguridad vial, la violencia de género, la protección animal, las emergencias y la protección civil sin perjuicio de que a nivel territorial haya una planificación ordinaria de seguridad (*piénsese en los planes específicos, en el plan general o en el plan de seguridad local*); y por último, cerrando todo este nuevo acervo funcional de la coordinación, se establece una cláusula residual que absorba todas aquellas funciones que las CCAA hayan decidido incorporar dentro de sus propias estimaciones y acorde a su ritmo evolutivo⁸².

c) *Estructura*

La *estructura organizativa* del modelo de coordinación horizontal presenta diferentes tipologías bajo una relación de tipo descendente. Por un lado, se aprecian

⁸¹ La homogeneización de las fuerzas y cuerpos de seguridad en materia salarial es un requisito exigido desde hace muchos años desde los diferentes cuerpos policiales de ámbito estatal. Tras los incidentes acaecidos el 1 de octubre de 2018 que derivaron en el conflicto catalán del referéndum, se promueve un movimiento sindical desde varios sectores del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil que, bajo la denominación de JUSAPOL, pretende exigir al gobierno central la homogeneización retributiva de los cuerpos estatales con las policías autonómicas y locales. Dicha exigencia implicaría una subida sustancial de los complementos retributivos y únicamente tendrían impacto en los cuerpos estatales no afectando ni a las policías autonómicas ni a los cuerpos de seguridad local.

⁸² Obsérvese el *art. 5.1.i) de la LCExtremadura* que incorpora como nueva función de coordinación la aportación de infraestructura en materia de policía judicial y científica para el tratamiento pericial y forense de vestigios, indicios o pruebas que -en cumplimiento de las funciones de policía judicial- requieran los cuerpos o plantillas de las Policías Locales del término autonómico extremeño.

los tradicionales órganos autonómicos destinados a coordinar tales como son el *Consejo de Gobierno autonómico*, la *Consejería autonómica competente o similar*, la *Comisión de Coordinación u análogo*, los *Observatorios*, la *Escuelas de Seguridad*, etc.; y por el otro, se posicionan aquellos otros órganos municipales destinados a ser coordinados y que son objeto de una supervisión concreta; sin perjuicio de que la intensidad de esta desaparezca en materia de cooperación orgánica inter-policial, cooperación funcional o suscripción de determinados convenios donde más que coordinar se “colabora”. Dicha estructura se abre de la mano del *Consejo de Gobierno Autonómico* cuya principal labor es el ejercicio de la superior dirección, control, tutela y puesta en práctica de la coordinación autonómica mediante la configuración y el dictado de las disposiciones generales que afecten a la materia; y mediante la recepción de aquellos informes jurídicos, técnicos o informativos que sean suministrados por la Comisión de Coordinación u otros órganos asesores sobre materias concretas.

Seguidamente, aparece la *Consejería Autonómica competente*, como aquel órgano encargado de ejecutar la materia de coordinación mediante el impulso de las políticas y directrices diseñadas por el Consejo de Gobierno. Su actividad se centra en el establecimiento de *instrumentos de seguimiento y de control* con el fin de que los municipios de la demarcación autonómica cumplan lo regulado, o al menos, estén en disposición de cumplirlo; en la *elaboración de las normas de coordinación*; en el establecimiento de los medios necesarios para que se lleve a cabo la *homogeneización técnica* de los recursos materiales y operativos; en la aprobación de la *programación formativa* referente a los cursos de ingreso, actualización, perfeccionamiento y especialización de los cuerpos de Policía Local; en la promoción del *asesoramiento técnico y jurídico-informando*, autorizando y tramitando los expedientes de auxilio solicitados por los ayuntamientos-; en el pronunciamiento jurídico sobre los *proyectos de creación y extinción de los cuerpos de Policía Local*; en el conocimiento de los *convenios* suscritos con el fin de atender a las *necesidades temporales, excepcionales o extraordinarias de personal* de un determinado municipio; en el conocimiento de los *expedientes sancionadores* de los aspirantes a la plaza de funcionario de la Policía Local siempre y cuando hayan centralizado los procedimientos selectivos en el ámbito autonómico; en el ejercicio de ciertas *funciones simbólicas y protocolarias* participando en la entrega de

honos, distinciones policiales, méritos, medallas y reconocimientos; y por último, ejerciendo todas aquellas otras facultades que le hayan sido asignadas expresamente en la respectiva ley de coordinación.

Con posterioridad se asoma la “*Comisión de Coordinación u órgano análogo*” como aquel órgano colegiado adscrito a la consejería competente en materia de coordinación que -mediante la prestación de *funciones de carácter consultivo, participativo y deliberante*-sirve de cauce de participación a las entidades locales dotadas con cuerpo de Policía Local con los órganos autonómicos coordinadores, convirtiéndose en el principal protagonista de la coordinación y del cumplimiento de sus fines y objetivos⁸³. Dicho órgano presenta un ámbito funcional diferenciado, por un lado, cumple *funciones genéricas* asumiendo labores de estudio, informe y propuesta en materia de coordinación como órgano asesor o ejerciendo funciones de tipo consultivo; y por otro, ejerce *funciones específicas* informando de los anteproyectos de ley y de aquellas disposiciones de carácter general relativas a la coordinación; conociendo en profundidad de los proyectos de creación y extinción de los cuerpos de Policía Local; emitiendo *informes de propuesta y estudio* de proyectos reglamentarios en el ámbito de la coordinación; proponiendo la adopción de medidas para mejorar y potenciar la prestación del servicio policial; recopilando información, documentación y asesoramiento técnico de material policial tanto de organismos

⁸³ Su composición puede variar en función de la CCAA y de la voluntad coordinadora de aquella, apreciándose aproximadamente un denominador común en sus numerosas posibilidades. La Comisión de Coordinación como órgano genérico se haya compuesto por un *Presidente* que será el consejero o aquella persona en quien este delegue; un *Vicepresidente* o dos en función de la CCAA, nombrado por el consejo y que serán directores generales o altos cargos a quien se le haya asignado la materia de coordinación ; un número de *Vocalías* cuya elección, nombramiento, y distribución dependerá de lo que designe el consejo autonómico entre miembros de la institución autonómica, municipios, asociaciones de municipios organizaciones sindicales con mayor cuota de representación o asociaciones de jefes y mandos de la Policía Local ; un *secretario* que será un funcionario de primer nivel (*generalmente Grupo A*) adscrito a la Consejería de Coordinación a propuesta del Presidente que actuara con voz pero sin voto; *otros asistentes* propuestos con voz pero sin voto que aportarán determinados conocimientos técnicos; así como una serie de *Autoridades* tales como Alcalde u otros cargos representativos.

públicos como privados; confeccionando la programación formativa de los cursos de ingreso, actualización, perfeccionamiento y especialización antes de ser aprobados y publicados en los planes formativos autonómicos; proponiendo mejoras de los medios técnicos y materiales, así como de la uniformidad y otros elementos con el fin de conseguir la homogeneización técnica; potenciando procesos que permitan mejorar el perfil del aspirante a los procesos selectivos del cuerpo de Policía Local; formulando recomendaciones; proponiendo e informando de nuevos criterios en materia de retribución económica; informando sobre directrices de *planes de seguridad municipal* en materias específicas de la seguridad pública tales como son la seguridad vial, la atención a mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito municipal, la prevención de consumo de drogas en el ámbito escolar, etc.; valorando y proponiendo *planes de actuación conjunta* con otras fuerzas y cuerpos de seguridad ante supuestos de gran concurrencia de personas y acontecimientos que excedan de las circunstancias ordinarias de prestación del servicio; redactando informes técnicos sobre asuntos concretos relativos a la organización, funcionamiento o ciertos contenidos estatutarios, o bien, sirviendo de apoyo a cualquier otra aquella función en la que su presencia pueda ser solicitada.

Para concluir dicho modelo, y teniendo presente sus especial vinculación a la coordinación policial de los cuerpos de Policía Local, aparecen otros órganos *de carácter complementario* -entre cuyas funciones se encuentran- la formulación de propuestas en materia de coordinación policial; la intervención preceptiva en la realización de trabajos de documentación, preparación, asesoramiento, debate, o análisis; la propuesta de mejoras en la fiscalización y control en materia deontológica mediante órganos de transparencia o de asuntos internos; y la configuración del modelo de impartición formativa y de su desarrollo (*téngase presente que las escuelas de formación u órganos autonómicos de preparación formativa dependen en casi su totalidad de los fines, funciones, denominaciones, reglas de funcionamiento y composición que las propias CCAA*

hayan adoptado en sus respectivas leyes de coordinación, adquiriendo en la mayoría de los casos sus centros de impartición, diferentes denominaciones)⁸⁴.

2. El modelo de coordinación horizontal cualificado

Dentro del tratamiento de la coordinación horizontal presente en las leyes de coordinación de todo el territorio nacional, hubo dos CCAA -*Comunidad Valenciana e Islas Baleares*- que decidieron evolucionar más rápidamente que las demás, introduciendo nuevos contenidos y escenarios tanto en el ámbito organizativo, estatutario y de funcionamiento. Comenzaron su andadura teniendo presente mejorar la calidad y transparencia del servicio policial. Insertaron fórmulas novedosas tales como la delimitación territorial en base a criterios delincuenciales; el establecimiento de mecanismos de control, supervisión y fiscalización, que impusieran mayor rigor en el cumplimiento de las normas deontológicas y disciplinarias, y ayudaran a luchar más efectivamente contra la corrupción municipal; la introducción de mejoras en la dotación de medios técnicos y elementos de trabajo; el incremento de canales informativos; la refundición autonómica de protocolos e instrucciones de funcionamiento operativo; una mayor transparencia en los procedimientos disciplinarios; una mejora en la centralización y la optimización de los servicios; el estudio, análisis y debate de la seguridad pública y ciudadana; un incremento de la coparticipación operativa con otras fuerzas y cuerpos de seguridad y mejora de los estándares de presencia policial; mayor especialización de órganos

⁸⁴ Los *órganos de carácter complementario* cumplen funciones específicas que la propia ley de coordinación que los fija las ha delimitado previamente, creando órganos distintos según sus necesidades. Sírvese de ejemplo el *art 29 LCRioja* que señala en su texto coordinador la existencia de una *Junta de Jefes de Policías Locales de la Rioja* que realizará funciones de asesoramiento técnico y unificación de criterios en materia de formación e intervención policial, estando facultada para elevar propuestas en estas materias a la Consejería y al resto de órganos competentes en materia de interior; y que velará por la armonización y homologación de criterios de actuación e intervención policial. O el *art. 20 LCGalicia* que -bajo la denominación del *Gabinete Técnico*- crea un órgano que ejerce funciones de intervención preceptiva en la realización de los trabajos de documentación y asesoramiento formativo y operativo.

con funciones concretas; aumento de la mejora de las redes de comunicación y una mayor simplificación ejecutiva en las políticas de seguridad, etc.

a) *El modelo Balear*

El modelo Balear se ha consolidado como uno de los mejores modelos autonómicos de coordinación de todo el territorio nacional. Todo ello, debido al esfuerzo del legislador autonómico en mejorar el modelo, partiendo de la creación de nuevos órganos en el ámbito organizativo, y de nuevos instrumentos de planificación en el ámbito operativo, con el fin de posicionarse eficazmente en su papel de copartícipe con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado en la prevención de la delincuencia y en la garantía de la seguridad ciudadana.

Desde el *ámbito organizativo*, se ha creado el *Consejo de Coordinación* como aquel órgano colegiado de representación supramunicipal y multidisciplinar, que ejerce funciones de consulta y asesoramiento a todos aquellos municipios necesitados de apoyo y orientación en políticas específicas de prevención de la seguridad (*piénsese en municipios con altas tasas de delincuencia e inseguridad ciudadana, municipios con la previsión masiva de turistas en época estival, municipios con gran consumo de drogas o estupefacientes por el desarrollo de ocio nocturno, etc.*)⁸⁵. También, se ha creado el *Observatorio de Seguridad*, como aquel órgano de participación, consulta, deliberación, análisis, estudio y asesoramiento de todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad, y en el que -tras el estudio de los nuevos retos y paradigmas-se formulan conclusiones, recomendaciones y propuestas tendentes a mejorar los indicadores delincuenciales, los medios técnicos, las infraestructuras y la gestión de los recursos humanos y los sistemas de información; se crean foros de intercambio, de comunicación y de

⁸⁵ Tal y como señala el *art. 18 de la LCBaleares* se inserta una composición plural y más cualificada compuesta por un presidente; un vicepresidente; un número de vocales de diferentes procedencias-alcaldes, jefes de Policía Local, representantes de la consejería autonómica en materia de coordinación y representación de la consejería competente en materia de formación, así como en aquellos municipios que pertenezcan todos ellos a una misma isla con el ineludible fin de que todos aquellos cuya participación directa o indirecta permita mejorar los niveles de seguridad participen activamente en las políticas públicas de prevención.

propuestas entre administraciones y organismos públicos con la sociedad civil; se proponen la realización de informes y estudios técnicos de la situación real de la seguridad en los términos municipales; se analizan las demandas ciudadanas y el modo en que los ciudadanos pueden participar en las políticas de seguridad; se promueven relaciones institucionales para su mejora; se estudian planes de optimización de recursos; se planifican sistemas dinámicos de presencia policial, etc. Finalmente, se cierra la estructura organizativa mencionando la creación de la *Comisión de Ética y Transparencia en la Actividad Policial de las Illes Balears*, como órgano consultivo en materia de ética, transparencia y deontología policial, cuyo único fin, es contribuir a la mejora de la calidad del servicio policial promoviendo espacios conjuntos de reflexión ética, y asesorando en las decisiones de las autoridades municipales respecto a los procedimientos de naturaleza disciplinaria de sus funcionarios.

En cambio, desde el *ámbito operativo*, se aumentan las técnicas de coordinación mediante el diseño de nuevos instrumentos de planificación propios tales como son -la *distribución de funciones especializadas*, la *creación de planes de seguridad local* específicos, las *patrullas combinadas internacionales* o la creación de *comisiones técnicas*⁸⁶.

b) *El modelo Valenciano*

La polémica regulación de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana se ha posicionado como uno de los mejores diseños de coordinación policial del territorio nacional, ya que ha precisado detalladamente la necesidad de crear una estructura orgánica nueva, distanciándose de las tradicionales

⁸⁶ Las *comisiones técnicas* del modelo de coordinación cualificado Balear son aquellas comisiones formadas por *Jefes de Policía Local*, o en quien estos deleguen, y representantes de otros órganos autonómicos que tienen como objetivo aunar criterios y delimitar planes de acción concretos para preservar y erradicar posibles focos delincuenciales; realizar funciones de asesoramiento facultativo; diseñar políticas específicas de seguridad; llevar a cabo acciones de planificación y análisis de actuaciones conjuntas y de los hechos que dieron lugar a la necesidad de su celebración; mejorar el sistema de intercomunicación policial entre los municipios y asentar las bases de las nuevas mejoras de los planes de seguridad.

estructuras de otras CCAA⁸⁷. En dicha regulación, se ha transitado de tradicionales y comunes órganos de coordinación (*recuérdese la existencia en este caso del Consell; la Consejería competente en materia de policía, la Comisión de Coordinación y el Gabinete técnico que conformaba la tradicional estructura de la coordinación de la Policía Local de la Comunidad Valenciana al amparo de la anterior Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana*) hacia una novedosa estructura (*Consell; Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las emergencias; Consejo Supramunicipal; Comisión de Coordinación; Instituto Valenciano de Seguridad Pública y de Emergencias; Observatorio de Seguridad; Gabinete Técnico de Coordinación de las policías locales; Comité de Ética y Transparencia y Comité de Asuntos Internos*) más especializada, más ajustada a las necesidades de la reciente problemática de seguridad, y más consciente de la necesidad de introducir en el tratamiento coordinador todo aquel conjunto de nuevas materias, nuevas funciones, nuevos operadores y nuevos mecanismos de control que -sin llegar a conformar por sí mismo un modelo de coordinación integral puesto que no tienen la competencia de ordenación de la seguridad pública- si han cualificado el modelo de coordinación horizontal ordinario hasta tal punto de haber conseguido parcialmente cubrir aquellas imprecisiones y disfunciones que traía de antemano el modelo de coordinación tradicional.

⁸⁷Su carácter polémico nace de la *Resolución de 20 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y el Estado, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Generalitat, en relación con la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana*. quien definitivamente ha puesto fin a las discrepancias surgidas en la *LCValencia* entre la administración estatal y la autonómica. En dicha resolución, se han modificado ciertas funciones atribuidas a los agentes; se ha alterado el régimen de composición del *Observatorio de Seguridad* especificando que la participación de la administración general del estado va a ser siempre de carácter voluntario y no obligatorio; se ha añadido que el límite legal de que la creación de los cuerpos de Policía Local debe hacerse atendiendo a los límites de la legislación básica del estado; se ha imposibilitado la constitución de mancomunidades; se han acordado excluir referencias a las armas de fuego de tipo particular respecto a los criterios genéricos del armamento; y se han desarrollado acuerdos sobre el uniforme reglamentario.

El modelo de coordinación valenciano ha destacado por la existencia de ciertos órganos que -dotados de autonomía y capacidad suficiente para desarrollar un abanico concreto de competencias- han contribuido a activar cambios en la materia de la coordinación organizativa, operativa, formativa, jurídica y deontológica, sirviendo de precedente para futuras modificaciones en materia de coordinación de otras CCAA. En primer lugar, cabe mencionar la *Agencia Valenciana de Seguridad y de Emergencias*, como aquel órgano encargado de llevar a cabo la ejecución de las políticas de coordinación de la Policías Locales; la gestión de emergencias desde las salas del 112; la activación de los planes de protección civil, emergencias, extinción de los incendios y seguridad radiológica; la gestión del voluntariado; la formación y perfeccionamiento de las plantillas policiales y del personal de emergencias bajo criterios unificados.

Posteriormente, se aborda el *Consejo Supramunicipal de coordinación* como aquel órgano colegiado de coordinación y asesoramiento que -dentro del ejercicio de las facultades de coordinación- pretende cubrir mediante sus políticas de planificación todos aquellos problemas de seguridad pública que afecten, o estén en condiciones de hacerlo, a los municipios (*piénsese en el aumento de la intensidad de colaboración inter-policial entre los municipios implicados; en el incremento de la previsión, planificación y dirección eventual de las actuaciones conjuntas en situaciones de emergencia o extraordinarias; en la mejora de los sistemas de intercomunicación; en el incremento de las revisiones periódicas, etc.*). Continúa la introspección en la estructura organizativa de la mano del *Observatorio de Seguridad*, como aquel órgano plural y participativo que ejerce funciones de consulta y asesoramiento involucrando en sus decisiones a todos los operadores jurídicos intervinientes en la seguridad tales como son -los funcionarios policiales, judiciales, criminólogos, autoridades de la administración autonómica y municipal, personal de emergencias, etc.-con el único fin de mejorar la gestión de la seguridad desde la integración de los participantes en su auxilio, prevención y resolución. Seguidamente, ha de hacerse referencia al *Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias (IVASPE)* como aquel órgano adscrito al órgano autonómico competente en materia de seguridad que se encarga de la programación, planificación, formación y perfeccionamiento de los Policías Locales en el territorio

autonómico; ejerce funciones de investigación de nuevos contenidos y de nuevos procedimientos operativos; practica todas aquellas pruebas de acreditación y capacitación de la fase previa del procedimiento selectivo y que -llegado el caso- obra en función de las que cuestiones que específicamente se le atribuyan.

Para concluir, ha de destacarse la configuración de dos órganos centrados en la transparencia de la organización policial y en la materia ética y deontológica. El primero, es el *Comité de Transparencia en la Actividad policial*, como aquel órgano colegiado de carácter consultivo en materia ética y deontológica que -suministrando información a las autoridades locales, sometiendo ciertas pautas de control sobre la actuación de los agentes a criterios deontológicos, elaborando dictámenes e informes de conducta, actualizando la normativa deontológica policial y promoviendo su difusión a través de las instrucciones, protocolos y directrices organizativas- busca mejorar la imagen pública de los cuerpos de Policía Local; y el segundo, el *Comité de Asuntos Internos*, caracterizado por ser aquel órgano especializado destinado a asesorar y colaborar con la administración local en el diseño de las tareas de control de la legalidad y en el análisis objetivo de conductas reprochables, sin perjuicio de que la autoridad sancionadora sea de carácter municipal, y sin perjuicio de que al solicitársele colaboración se deba poner a su disposición toda la documentación que requiera el correspondiente ejercicio de la investigación.

3. La coordinación integral en el modelo de seguridad pública

El *modelo de coordinación integral* está vinculado a aquellas CCAA que -por cuestiones de carácter estatutario- han asumido mayor nivel de competencias en materia de seguridad y se han dotado -en algunos casos- de cuerpos de policía autonómica. Dicho modelo, no solo proyecta la fijación de medios y sistemas de relación en ámbito jurídico-estatutario de los cuerpos de Policía Local de la misma demarcación autonómica, sino que lo hacen, respecto a los mecanismos de operatividad con otros cuerpos de policía, al formar parte -junto a ellos- del sistema de seguridad pública. En dicho sistema, cohabita un *subsistema de seguridad* que -trata

de preservar los espacios de desarrollo de los derechos y libertades fundamentales fuera del alcance de todo tipo de violencia mediante la práctica de labores preventivas tales como el patrullaje, la indagación delictiva, la captura de delincuentes, la protección de víctimas, la corrección de comportamientos; la planificación, la inspección, las funciones represivas y las labores de supervisión-y un *subsistema de emergencias*- en el que mediante un conjunto de acciones, planes, procedimientos, mecanismos, medios, recursos y técnicas de coordinación, se pretende atender toda clase de peligros tales como amenazas de origen natural, tecnológico, o antrópico, catástrofes o calamidad pública, urgencias, o acoso de actividades delictivas que alteren la pacífica convivencia, la tranquilidad ciudadana y la integridad física o patrimonial de los ciudadanos-.

Su reconocimiento, obligó a quienes asumieran dichas competencias, a adquirir conciencia de que junto con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, debían combatir más riesgos y peligros para sus ciudadanos que aquellas CCAA que únicamente se habían limitado a coparticipar en la seguridad pública desde las tradicionales redes de coordinación y colaboración. Ello implicaría, la obligación de incrementar los recursos jurídicos, humanos, técnicos y materiales, respecto a aquellas competencias que hasta el momento habían sido abordadas desde el ámbito estatal, o habían sido remitidas a los municipios u otro personal mediante remisiones reglamentarias (*piénsese en espectáculos y las actividades recreativas, infancia y adolescencia, seguridad privada, juego, violencia de género, delitos de discriminación y odio, medioambiente, salud e higiene alimentaria, o el bienestar animal*). Tuvieron que ser aumentadas las redes de comunicación, coordinación y colaboración con otros nuevos operadores (*piénsese en los servicios de emergencia, los servicios sanitarios, los servicios de extinción de incendios, los servicios de salvamento marítimo, la seguridad privada o la organizaciones ciudadanas*) obligando a reevaluar, analizar y consensuar nuevos procedimientos, medios, formulas y criterios que -proyectados sobre las adecuadas técnicas de coordinación y en conjunto con otras autoridades y personal- facilitaran la detección de un mayor número de disfunciones en el servicio. En base a ello, los operadores de seguridad local, comienzan no solo buscar su integración jurídico-estatutaria dentro del mismo territorio autonómico, sino que se posicionan dentro

del régimen jurídico de la seguridad pública, incrementando su participación en la operatividad con otras fuerzas y cuerpos de seguridad; armonizando la materia estatutaria, organizativa y de funcionamiento con los cuerpos autonómicos; mejorando el trasvase informativo y el desarrollo técnico, tecnológico y formativo entre sus unidades; e incrementando las garantías y herramientas de participación del usuario en su propia seguridad.

En definitiva, y antes de adentrarnos en cómo cada CCAA ha decidido afrontar la integración de sus cuerpos de Policía Local en los modelos autonómicos de seguridad, podemos afirmar que -la coordinación integral- es aquella coordinación que pretende la homogeneización de los criterios de actuación de las Policías Locales en el territorio autonómico; el intercambio de información recíproca; y la acción conjunta -a través de una red de coordinación integral- de todos y cada uno de los operadores intervinientes en la seguridad mediante las adecuadas técnicas de coordinación, y en base a un idóneo conjunto de criterios operativos, corporativos, técnicos, asistenciales y/o formativos.

a) *El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública de País Vasco*

El modelo de coordinación integral se presenta en la CCAA de País Vasco bajo la asunción de la competencia de seguridad pública en el *art. 17* de su *EA*, tras el cual, a través de diferentes regulaciones normativas (*piénsese en la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi; en 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. y en el R.D. 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias*) se ha diseñado una ordenación normativa estructurada e integral cuyo único fin es reducir -en la medida de lo posible- los riesgos y peligros que pudieran acechar el patrimonio colectivo y la seguridad de los derechos y libertades de los ciudadanos del territorio Vasco. A ese respecto, la propia *LOSSPEuskadi* ha señalado en su Preámbulo su clara intencionalidad de que su sistema de seguridad pública agrupe el sistema de policía y seguridad ciudadana

junto al de emergencias y protección civil, respetando en todo caso, aquellos otros ámbitos de la actuación administrativa que -relacionados con la seguridad pública- se rijan por su propia legislación específica (*piénsese en el tráfico y la seguridad vial, juego, espectáculos y actividades recreativas, seguridad privada, infancia y adolescencia, etc.*)⁸⁸.

El modelo de coordinación Vasco se define como integral, puesto que ha apostado firmemente por la búsqueda de una homogeneidad jurídico- estatutaria, organizativa y de funcionamiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad local y autonómica que operan en su territorio autonómico. Dicho fin, ha provocado que toda la regulación jurídica de seguridad se haya amparado en principios tan novedosos como el de *integración operativa*, en el que todas las actuaciones policiales quedan sometidas a unos mismos criterios de intervención con independencia del cuerpo de seguridad que la preste; de *priorización del servicio y acceso universal*, en donde cualquier usuario en territorio vasco va a recibir en igualdad de condiciones los servicios de seguridad con la mayor inmediatez posible y sin verse discriminado por solicitarlo en una parte u otra del territorio autonómico; de *cohesión operativa*, en donde todos aquellos actos y servicios tanto de las fuerzas y cuerpos de seguridad como del personal de seguridad y de emergencias quedan cohesionados bajo una efectiva red de coordinación, dirección y control que pretende eliminar o reducir las carencias o disfuncionalidades en el servicio policial; y finalmente, el de *refundición subjetiva* puesto que la cohesión de los sistemas de seguridad y de emergencias obliga a tener que atender mayor número de competencias, funciones y servicios incrementando ineludiblemente su ámbito subjetivo⁸⁹.

⁸⁸ Obsérvese lo que la *LOSSPEuskadi* señala al respecto en su Preámbulo “*En este sentido, esta ley articula, dentro de un sistema común, diversos subsistemas que en nuestro ordenamiento jurídico aparecían aparentemente desconectados, bajo presupuestos normativos dispares, cuando todos ellos tenían una finalidad última y habilitante común: la seguridad pública. La presente norma tiene la pretensión de representar la cúspide o norma troncal del ordenamiento vasco en materia de seguridad pública, la norma que da cobijo al resto de leyes sectoriales llamadas a integrarse en este subsistema normativo de la seguridad pública*”

⁸⁹ Téngase presente aquellas autoridades con competencias en materia de seguridad pública, competentes en seguridad ciudadana, emergencias y protección civil; los cuerpos de la policía del País Vasco; los vigilantes municipales o agentes de movilidad dependientes de los municipios, personal de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento, personal propio de los servicios de emergencias y protección civil;

La *actividad de planificación* del modelo Vasco se centra principalmente en el *Plan General de seguridad de Euskadi*, en el cual, el Gobierno Vasco cada cinco años y atendiendo a las nuevas tendencias delictivas y amenazas para la seguridad pública, detalla las previsiones generales de riesgos, actuaciones y medios necesarios que se requieren para garantizar la seguridad y la tranquilidad de las personas y los bienes; y los *Planes territoriales específicos*, que bien con carácter municipal o supramunicipal, se proyectan sobre un determinado territorio (*planes de intensificación policial en determinados municipios, en programas de minimización de conflictos vecinales, aumento de presencia policial en puntos de menudeo*) o bien con carácter sectorial se proyectan sobre una determinada competencia (*campañas de seguridad vial, acoso escolar, prevención de agresiones sexuales, juego y adicciones, etc.*).

En lo que respecta a su *estructura orgánica*, cabe mencionar que es una estructura más compleja y plural que los tradicionales modelos de coordinación horizontal, puesto que la unificación de los sistemas de seguridad y de emergencias bajo el mismo instrumento jurídico obliga a establecer un mayor tejido orgánico. Específicamente, y en lo que a la Policía Local se refiere, ha de hacerse referencia - por el modo en que cohabitan con otros operadores jurídicos- al *Consejo de Seguridad Pública de Euskadi*- como aquel órgano consultivo, multidisciplinar y de participación superior de la CCAA destinado a realizar funciones de análisis, estudio y evaluación de la seguridad pública mediante el seguimiento de factores que puedan perturbar la pacífica convivencia ciudadana (*terrorismo, violencia callejera, violencia de género, xenofobia o el racismo*) y en el que los cuerpos de Policía Local participan como parte competente en la lucha contra la inseguridad-; el *Consejo de Gobierno*- como aquel órgano encargado de dictar las normas generales de coordinación-; la *Comisión de Coordinación*- como aquel órgano consultivo en materia de coordinación de las Policías Locales que asume las funciones de mejora y tecnificación de la prestación de los servicios policiales, o el seguimiento de que todos los municipios cumplan

personal de los centros de coordinación de emergencias; personal sanitario, personal de servicios forestales; personal de seguridad privada; personal voluntario o personal de otros servicios públicos cuyas funciones guarden relación con la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia.

con los criterios de homogeneización operativa, organizativa y estatutaria previamente establecidos-; la *Comisión de Coordinación policial de ámbito local* -como aquel órgano destinado a coordinar los servicios policiales autonómicos y locales en el mismo término municipal mediante las diferentes técnicas de coordinación-; y finalmente, los *Consejos locales de participación*- como órganos de carácter participativo promovidos por los municipios con la finalidad de estudiar y proponer a los órganos competentes medidas orientadas a mejorar la situación de seguridad en el término municipal correspondiente en función del análisis de estudios propios y variables criminógenas específicas⁹⁰.

Cabe afirmar que, al aumentar y refundir estructuras orgánicas que anteriormente correspondían a sistemas separados, al tener presente que el modelo policial español presenta peculiaridades respecto a la facultad que tienen ciertas CCAA de disponer de policías autonómicas, y al pretender que la prestación del servicio al ciudadano se haga de un posicionamiento integral, es necesario tener presente que las disfuncionalidades de los operadores intervinientes y los vacíos e imprecisiones en la prestación del servicio requiere de una mayor fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible una coordinación lo más eficiente posible, llevando a cabo una adecuada homogeneización en la organización, en el funcionamiento, y en el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de seguridad local.

En base a ello se ha detectado, y por consiguiente estructurado, la coordinación del modelo Vasco en varios subtipos que -según la finalidad donde se proyecten-

⁹⁰ Son *técnicas de coordinación* muy habituales en la coordinación integral con el fin de refundir criterios de carácter operativo, técnico y de funcionamiento el establecimiento de procedimientos y contenidos concretos de intercambio de información; datos estadísticos y resúmenes mensuales de actividad policial y delictiva; elaboración de criterios de actuación comunes; el reparto de responsabilidades operativas en materia de seguridad preventiva; la fijación consensuada de normas y procedimientos en protocolos y planes de actuación; el intercambio puntual de conocimiento, información, asesoramiento y asistencia del cuerpo de policía autonómico a determinadas entidades locales; servicios de actuación conjunta, etc.

atienden a heterogéneos criterios. En primer lugar, aparece la *sub-coordinación operativa*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios de respuesta operativa tales como protocolos, formulas, planes, creación de órganos y programas de informatización con el único fin de que los cuerpos de seguridad accedan a los mismos datos y criterios de actuación⁹¹. Seguidamente aparece la *sub-coordinación horizontal* fijando medios y sistemas de relación en base a criterios de organización, funcionamiento y carácter estatutario con el principal objetivo de unificar el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de seguridad local y autonómica (*piénsese en la LPPais Vasco que agrupa el régimen jurídico estatutario de la Ertzaintza y de las Policías Locales de cada uno de los municipios vascos*). Después cabe mencionar la *sub-coordinación asistencial*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios de asistencia, resolución y prestación del servicio al ciudadano. Dicha asistencia se centra en la creación del Centro Coordinador de Emergencias 112 -en el que se garantiza mediante un teléfono único la prestación del servicio y la respuesta inmediata de medios humanos y técnicos necesarios- la Oficina de iniciativas ciudadanas -como unidad administrativa en la que el ciudadano puede ejercitar la formulación de quejas, comentarios y sugerencias para mejorar los servicios prestados-, o la configuración de un instrumento legal que regule, promueva y fomente la participación voluntaria de los ciudadanos y las ciudadanas en organizaciones colaboradoras con el Sistema Vasco de Atención de Emergencias⁹².

Ha de señalarse también, la *sub-coordinación formativa*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios formativos, de aprendizaje y de capacitación profesional para que -a través de Academia Vasca de Policía y Emergencias- todo el

⁹¹ Piénsese en protocolos específicos por materias; en la creación del Centro de Elaboración de Datos de la Policía del País Vasco que actúa como gestor de datos de interés policial para llevar a cabo funciones de prevención e indagación delictiva o la persecución de infracciones penales y administrativas; en esquemas organizativos conjuntos de atención de servicios; comités técnicos puntuales; etc.

⁹²Véase la *Orden de 1 de febrero de 2016, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueban las tácticas operativas del Sistema Vasco de Atención de Emergencias*; o el *Decreto 181/2015, de 29 de septiembre, de la Oficina de iniciativas ciudadanas para la mejora del sistema de seguridad pública*; o el *Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias*.

personal vinculado a la seguridad pública desarrolle su actividad o participe en la prestación de los servicios públicos con la formación profesional precisa mediante la integración formativa de todos los operadores, la planificación formativa anual, y aquellas otras acciones y actuaciones de perfeccionamiento tales como seminarios, coloquios, programas, charlas y conferencias, etc.⁹³.

Finalmente, y como último y novedoso subtipo de coordinación, se observa la *sub-coordinación técnica* fijando medios y sistema de relación en base a criterios técnicos estandarizados tales como -las redes de transmisiones y telecomunicaciones para la interconexión de la Ertzaintza y las Policías Locales, o de ambas con el resto de los operadores; bases de datos comunes; creación de servicios comunes; uso compartido de instalaciones policiales; unificación de documentos, impresos y formularios; programas de innovación y desarrollo tecnológico, etc.- y criterios de innovación tecnológica tales como -contratos de investigación y desarrollo respecto a la mejora de los recursos policiales; conciertos u otras fórmulas para la fabricación y prueba de prototipos de medios materiales, suministros, recursos operativos; elementos tecnológicos de última generación; sistemas de video-cámara móviles; vehículos blindados, etc.- con el fin de mejorar los recursos humanos, materiales y técnicos de los cuerpos de seguridad que operen en el territorio autonómico.

b) *El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública de Cataluña*

El modelo de coordinación integral se instala en Cataluña de la mano del *art. 164.1.ade su EA* señalando que “*corresponde a la Generalitat, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal, la planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de sus Policías Locales*”. Dicho mandato atribuye la capacidad a Cataluña de -entre otras cuestiones- planificar y regular su sistema de seguridad pública en materia de protección civil, seguridad privada, tráfico, seguridad vial, espectáculos públicos y actividades recreativas; así como la legitimación para crear su cuerpo de

⁹³ Véase el *Título III de la LOSSPEuskadi* en el que se detalla el objeto, la finalidad, las funciones y la estructura de dicho órgano.

policía autonómico bajo la *Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra»*, y ordenar sus Policías Locales a través de la *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales (LCCataluña)*. Todo ello, con el fin de asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos en territorio catalán preservando la convivencia y fomentando la cohesión social.

El modelo de coordinación catalán se ha incorporado al funcionamiento integral de sus operadores de seguridad y emergencias atendiendo, por un lado, a los tradicionales principios de *colaboración, lealtad institucional y auxilio mutuo entre las AAPP* -especialmente en el ámbito informativo-y por el otro, focalizándose en los principios de *vertebración territorial y descentralización administrativa*, que les ha permitido a través del llamado “*mapa policial de Cataluña*” distribuir de forma homogénea un conjunto de recursos, dependencias y funcionarios policiales de ámbito autonómico y local. También, se ha apoyado en el principio de *corresponsabilidad autonómica y local*, en donde los Consejeros autonómicos se han comprometido a garantizar la máxima coherencia del conjunto políticas y mecanismos de coordinación diseñados con los municipios con el fin de asegurar una prestación equivalente en todo el territorio autonómico, y en donde los Alcaldes, se han limitado a participar, diseñar, seguir y ejecutar, sus competencias en materia de seguridad por medio de los servicios municipales y sus propios cuerpos de Policía Local. Finalmente, dicho modelo apuesta por una labor de *planificación operativa-preventiva*, configurando un conjunto de actuaciones y planes -que no solo pretenden resolver el peligro una vez ya producido- sino que pretenden gestionar el riesgo de padecerlo de forma integral – adecuando los servicios de seguridad a las demandas sociales, aproximándose al ciudadano y buscando una asignación óptima y eficaz en los recursos y medios disponibles-.

Separadamente cabe mencionar que -a diferencia del modelo Vasco o Navarro- el modelo catalán ha mantenido una postura contraria a la refundición jurídica estatutaria de los operadores que intervienen en materia de seguridad y emergencias, dotando a cada operador de su propia regulación (*véase la LCCataluña; Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra»; Ley 17/2003, de 4 de julio,*

del Cuerpo de Agentes Rurales; Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña; entre otros). Todo ello, sin perjuicio de que la *LOSSPCataluña* (véase art 5) los mencione conjuntamente cuando les sugiere promover -en el seno de los órganos conjuntos- la planificación operativa de sus servicios de seguridad, la asignación eficiente de servicios, el aprovechamiento conjunto de los recursos, la integración de los sistemas de información policial y la homogeneización de los estándares organizativos.

La *actividad de planificación* se ha caracterizado por mostrar gran interés en dotar su territorio de una multiplicidad de planes estratégicos que -definiendo con la mayor exactitud posible los objetivos, fines, medios y recursos disponibles para llevar a cabo su ejecución- se han proyectado sobre las demarcaciones policiales con la finalidad de cumplir objetivos concretos (*piénsese en objetivos tales como incrementar la presencia policial en épocas de verano, en zonas de alta intensidad delictiva o como consecuencia de situaciones de alarma terrorista*). Se ha centrado principalmente en dos tipos de planes; por un lado, el *Plan de Seguridad de Cataluña* - como aquel plan de duración bienal que establece los objetivos generales de las políticas públicas de seguridad y un conjunto de directrices técnicas que deben seguir todas aquellas acciones de planificación conjunta e individual de carácter municipal, supramunicipal, regional, sectorial, estacional y de ámbitos concretos de actividad (*planes de protección civil, seguridad vial, emergencias, seguridad en el juego y en materia espectáculos públicos y actividades recreativas*)- con el único fin de proteger personas y bienes ante el riesgo de sufrir quebrantos, lesiones y agresiones tanto en la seguridad económica, física o patrimonial de los ciudadanos; y por el otro, el *Plan Local de Seguridad* -como aquel instrumento de planificación municipal que cada municipio catalán que dispone de cuerpo de Policía Local o -en su defecto- de régimen similar alternativo, ha diseñado con el fin de mejorar la seguridad de su municipio, y con independencia del impacto que tenga sobre la seguridad su participación en otros planes de actuación conjunta-.

De otra parte, el modelo de coordinación catalán, ha centrado su *estructura orgánica* bajo el principio de corresponsabilidad entre las autoridades autonómicas (*Consejero*) y las autoridades locales (Alcaldes) que -junto a un número determinado

de órganos (*Consejo de Seguridad de Cataluña, Comisión de Seguridad de Cataluña, Comisión Policial de Cataluña, Comisiones Regionales de Seguridad y la Junta Local de Seguridad, Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, etc.*)- ha permitido constituir una red de instituciones coordinadas suficientemente eficaz para garantizar la seguridad pública en todo el territorio autonómico. Especialmente -por la relación que guarda con el objeto de esta tesis- debe destacarse la *Comisión de Policía de Cataluña*- como aquel órgano superior consultivo que traza las líneas generales de coordinación (*piénsese en labores tales como el conocer de los convenios suscritos en materia de seguridad pública donde los cuerpos de Policía Local participan; en informar sobre el adecuado cumplimiento de los mismos; en emitir recomendaciones e informes preceptivos no vinculantes sobre la organización y la estructura interna de los cuerpos de Policía Local; en analizar rasgos de la uniformidad y de los elementos de identificación; en promover iniciativas y mejoras para mejorar la optimización de la coordinación policial, etc.*) y asienta criterios y directrices básicas entre la coordinación de la policía autonómica y las Policías Locales a nivel supramunicipal. Además, también forma parte -la *Comisión regional de seguridad*- como aquel órgano colegiado de representación plural que analiza en cada región policial la seguridad pública, evaluando necesidades y recursos disponibles, distribuyendo los grados de participación de las AAPP en la seguridad ciudadana, elaborando planes y programas de acción, definiendo criterios de actuación en el ámbito operativo, etc.⁹⁴. Las *mesas de coordinación operativa* -como aquellas mesas en las que se diseñan las directrices de los acuerdos y la ejecución de los planes comunes con el fin de asegurar un intercambio informativo de última instancia, y en las que se debaten, consensuan, y promueven acciones operativas de

⁹⁴La *Comisión Regional de Seguridad* manifiesta su cualidad de multidisciplinar porque agrupa a representantes de diferentes administraciones de una misma región policial autonómica (*se forma de Consejero o Consejera del departamento con competencias en materia de seguridad pública, que la preside, o la persona en quien delegue, los Alcaldes de los municipios que la integran, que pueden delegar su representación en el concejal o concejala competente en materia de seguridad, del Delegado o Delegada territorial del gobierno autonómico, que puede delegar su representación en el Subdirector o Subdirectora general, el Jefe o Jefa de la comisaría de la región policial, o el mando en quien delegue, en los términos establecidos por reglamento y los Jefes de las policías municipales de los ayuntamientos, si procede*) sin perjuicio de la representación -si así lo acuerda el estado- de los representantes de la Guardia civil y Policía nacional que operen en el municipio y representantes de la Judicatura y la Fiscalía, así como representantes de las entidades ciudadanas y cierto personal técnico.

políticas de seguridad pública-. Concluye su estructura orgánica aludiendo a la *Junta Local de Seguridad Catalana* que, a priori, mantiene una línea similar a las tradicionales Juntas Locales de Seguridad de otras CCAA (*recuérdese eran aquellos órganos de cooperación orgánica entre municipios y las fuerzas y cuerpos de seguridad de aquellos municipios insertos en CCAA que no gozaban de competencias en seguridad pública*) pero que lejos de ser creada a criterio facultativo, se enuncia con carácter preceptivo, desplazando la facultad de elegir a los municipios y atribuyéndoles la obligatoria coparticipación en la elaboración, planificación y ejecución en el ámbito local de las políticas públicas de seguridad más generales; en la coordinación con otros cuerpos de policía y servicios de seguridad de protocolos y criterios de actuación conjuntos; y en la promoción de iniciativas y propuestas concretas para mejorar la seguridad en el ámbito municipal.

Cabe mencionar que la coordinación en el modelo de Cataluña funciona como un *modelo integral*, puesto que fija medios y sistemas de relación desde un plano muy respetuoso con las competencias de cada AAPP participante, respetando un alto grado de autonomía operativa, y bajo la convicción de que una adecuada actividad de planificación preventiva y una eficiente red de coordinación, permite corregir disfunciones de forma mucho más eficiente que una centralización masiva alejada de los problemas y conflictos propios de los municipios del territorio autonómico. En base a ello, y siguiendo la estructura de coordinación precedente en el territorio Vasco, el modelo de coordinación integral de Cataluña se ha estructurado en diferentes subtipos de coordinación.

En primer lugar, se menciona una *sub-coordinación operativa* fijando medios y sistemas de relación encaminados a mantener unos criterios estandarizados de tipo operativo, cuyo principal fin es corregir desequilibrios y disfuncionalidades en la planificación preventiva de los servicios policiales -ya sea en el ejercicio de competencias exclusivas, concurrentes o compartidas. Ejemplo de ellos son los convenios que contienen planes, conciertos o acuerdos donde la policía autonómica presta el servicio dentro del casco urbano por incapacidad del municipio de disponer de cuerpo de Policía Local; servicios especiales que requieren de cierta

especialización por darse circunstancias excepcionales; acciones de ámbito estadístico en materia de seguridad con el fin de que los funcionarios policiales del territorio catalán puedan acceder a través de SEC “*Sistema estadístico de Cataluña*” a un sistema coherente, fiable, actualizado y equiparable con los sistemas del entorno para la toma de decisiones inmediata en la intervención operativa.

Posteriormente, se aborda una *sub-coordinación horizontal*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios de organización, funcionamiento y carácter estatutario pero que -a diferencia del modelo Vasco- únicamente utilizará la *LOSSPCataluña* mencionando las técnicas de coordinación, y dejará a los cuerpos de Policía Local y a la policía autonómica regularse bajo sus propias condiciones estatutarias en diferentes instrumentos normativos. Una *sub-coordinación asistencial*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios de asistencia y calidad del servicio de los cuerpos policiales, ya no centrándose únicamente en su actuación, sino haciéndolo en la participación del ciudadano y en la integridad, universalidad, gratuidad y permanencia de la prestación del servicio. Prueba de ello son las plataformas de servicios homogéneos en toda la demarcación autonómica bajo acuerdos, convenios o protocolos; la gestión de los avisos y servicios a través de un coordinador 112; la difusión gratuita de mensajes de información de interés colectivo para la prevención, la atención y la gestión de las emergencias ; una carta de servicios públicos completa, que dota, a los usuarios catalanes y no catalanes de la seguridad, de un conjunto de derechos y deberes bajo el cumplimiento de ciertos procedimientos formales, o informales, de participación ciudadana.

Una *sub-coordinación formativa*, fijando medios y sistemas de relación en base a la centralización de la asistencia formativa mediante la Escuela de Policía de Cataluña que -configurada como entidad autónoma de carácter administrativo con funciones de selección, formación, reciclaje y adaptación del personal que integra el Cuerpo de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra y las Policías Locales- presta apoyo al departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública y a los ayuntamientos en los procesos de selección del personal de los cuerpos respectivos; y contribuye al estudio, investigación, y divulgación, de materias relativas a la policía

y a la seguridad ciudadana⁹⁵. Finalmente, se cierra la estructura de la coordinación, tratando la *sub-coordinación técnica*, como aquella que fija medios y sistemas de relación en base a criterios técnicos estandarizados (*recuérdese que también lo hacia el modelo de coordinación Vasco desde un frente más tecnológico*) y apoyándose fuertemente en un trasvase informativo riguroso y concienzudo entre operadores interadministrativos e inter-policiales. Ejemplo de ello son los llamados “*informes de seguridad interior*” entre autoridades competentes; en el asesoramiento técnico en materia de seguridad ofrecido a ciertos municipios; la elaboración de un sistema unificado de información policial que -bajo la denominación NIP “*Núcleo de Información Policial*”- abastece de información esencial a los cuerpos de seguridad autonómicos y locales compartiendo información esencial para la lucha del crimen y la prevención de la seguridad ciudadana, etc.

Para concluir, debe hacerse especial mención a que el modelo de coordinación integral de Cataluña ha sido el único que ha prestado esencial atención a la vertebración territorial bajo una estructuración del territorio basada en criterios distintos de los habituales. El llamado *mapa policial de Cataluña*, es la manifestación de una descentralización de los servicios públicos de policía meticulosamente calculada en el que -a diferencia de otras normativas autonómicas de seguridad pública- se ha creado una demarcación administrativa-policial específica que atiende a criterios poblacionales, delincuenciales y demográficos, con el fin de prestar un servicio policial integral en el que participan, o están en condiciones de hacerlo, conjuntamente, los cuerpos de seguridad del ámbito local y autonómico.

Dicha demarcación se estructura en *áreas básicas policiales* y *regiones policiales*, sin perjuicio de que determinadas zonas metropolitanas mantengan criterios de mayor intensidad y presencia policial que los diseñados en las delimitaciones básicas

⁹⁵ La *Escuela de Policía de Cataluña* depende del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña que, junto a otras Escuelas como la de Protección Civil y Bomberos, aglutina en un único centro la formación integral, el apoyo a la selección y el desarrollo profesional de los diversos colectivos del sistema catalán de seguridad y gestiona toda la actividad formativa en colaboración con las organizaciones administraciones locales participantes.

territoriales⁹⁶. El *área básica policial* actúa como aquella unidad policial mínima tanto desde el punto de vista geográfico, como poblacional, que -dotada de unos servicios básicos para la atención primaria de las demandas de prevención, seguridad ciudadana, control del tráfico e investigación delictiva- se constituye como la primera sede de respuesta operativa. Se compone de una comisaria principal de la policía autonómica y otras comisarías autonómicas desconcentradas -en función de las necesidades y la extensión del área y de las sedes de los cuerpos de Policía Local existentes entre los municipios insertos en ella-. Por otro lado; las *regiones policiales* son la agrupación de varias áreas básicas policiales en la que cada una de ellas dispone obligatoriamente de una comisaría regional que -atendiendo a razones de eficacia, eficiencia, desconcentración y cuestiones de carácter económico, social, demográfico e histórico- conoce del funcionamiento del servicio a nivel global, llevando a cabo la gestión descentralizada de los servicios técnicos y administrativos centrales, e informando a las autoridades autonómicas competentes de las incidencias importantes. Definitivamente, se puede asegurar que -el mapa policial de Cataluña- se ha situado como el modelo de coordinación integral más eficiente y equilibrado del territorio nacional, valorando la dinamicidad de sus funcionarios policiales y la flexibilidad de la presencia de sus operadores jurídicos⁹⁷.

c) *El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad y Emergencias Canario*

La seguridad pública en la CCAA de Canarias surge del *art. 148.1 EA* en el que se señala que “*corresponde a la CCAA de Canarias el establecimiento de políticas de seguridad pública y de protección de personas y bienes...*” y del *art. 148.3 EA* cuando menciona que

⁹⁶ La *LOSSPCataluña* se desarrolla reconociendo regulaciones especiales como la *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona*, en donde se le dota al término municipal de Barcelona de un régimen especial en cuestiones tales como -la seguridad ciudadana y protección civil, el tráfico en el casco urbano, o la persecución de delitos menores-.

⁹⁷ En dicho sentido se pronuncia el Preámbulo de la *LOSSPCataluña* cuando señala que “*el objetivo y los instrumentos del sistema consisten en dotar a Cataluña de un marco flexible y participativo en el que los diversos agentes públicos y privados, desde sus respectivas aportaciones y responsabilidades, puedan contribuir a la elaboración y ejecución de políticas públicas de seguridad eficaces al servicio de los ciudadanos*”.

también le corresponde “*la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales*”. La manifestación de tales principios estatutarios se proyectan en la *Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias*(LSCE); la *Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias* (LCCanarias) y la *Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria* conformando -dicha normativa- la estructura del Sistema de Seguridad Pública de Canarias –compuesto por un sistema de seguridad y un sistema de emergencias-. El *sistema de seguridad*, se ha definido como aquel subsistema que engloba el conjunto de actuaciones, servicios y prestaciones que dispensan los órganos y servicios canarios, con el fin de garantizar la seguridad de las personas y de los bienes -basando su prestación del servicio en base a una rápida respuesta operativa de los cuerpos de Policía Local- y en menor medida, de las demás fuerzas y cuerpos de seguridad (*inclusive la Policía Canaria*). Por otro lado, el *sistema de emergencias*, ha sido considerado como aquel subsistema integrado, compatible y necesario que de forma concurrente (*véase la STC de 18 de diciembre de 1984 [RTC 1984\123], y la STC de 19 de julio de 1990 [RTC 1990\133]*) comparte con el Estado la competencia de protección civil en el ámbito autonómico, buscando garantizar la existencia de un sistema eficaz y eficiente de prevención y de atención de las emergencias en el complejo territorio canario⁹⁸.

El modelo Canario, se centra casi en su totalidad, en la *coordinación institucional* y la *participación ciudadana*- sin perjuicio de que cada subsistema haya buscado sus

⁹⁸ El complejo territorio canario ha incidido en el modelo de seguridad partiendo de la imperiosa necesidad de que la fijación de medios y sistemas de relación se haga desde un triple propósito. Por un lado diseñando y planificando una adecuada *estructura de servicios* que lleven a cabo la detección, previsión y prevención de riesgos y amenazas en todo el territorio a través de un adecuado sistema de alerta y comunicación que permita homogeneizar una rápida respuesta operativa de las unidades policiales y de emergencias; por otro lado buscando cierta *armonización en su régimen organizativo, de funcionamiento y estatutario* para que dicho servicio sea coordinado de forma ecuánime y homogénea; y por último, respondiendo a una *efectiva coordinación, dirección, y control* de las actuaciones necesarias en materia de emergencias y protección civil a través de la intervención en planes de respuesta inmediata.

propios mecanismos de cohesión⁹⁹. El primero alude, a la fijación de medios y sistemas de relación que permita coordinar los cuerpos de policía y otros servicios de seguridad y emergencias a través de las autoridades competentes y de los responsables técnicos, con el fin de conseguir la integración de las respectivas actuaciones operativas. Lo hace, apoyándose en un conjunto de técnicas de coordinación, que le permiten tipificar la información sobre la actividad de los cuerpos policiales, homogeneizarla, hacerla compatible y disponible, en un sistema estadístico coherente, fiable y actualizado. Por el contrario, la *participación ciudadana*, hace referencia al conjunto de técnicas de coordinación que permiten incrementar la participación de los ciudadanos en la gestión de la seguridad pública a través de ciertos órganos representativos, y mediante la articulación de un *estatuto específico* que dote al usuario de un conjunto de derechos y obligaciones¹⁰⁰.

Cabe destacar que, la *actividad de planificación* en el sistema de seguridad pública canario, parte de una planificación estratégica sectorial dentro de cada uno de los sistemas que lo componen. Dentro del sistema de seguridad, toda la actividad de planificación se centra en el *Plan de seguridad ciudadana* que -bajo el control de la *Comisión Canaria de Seguridad Pública*- coordina las actuaciones y lleva a cabo la ejecución de los objetivos propuestos a través de un conjunto de actuaciones

⁹⁹Cada uno de los subsistemas que forman parte del Sistema de Seguridad y Emergencias de Canarias ha establecido sus propios mecanismos de cohesión con el fin de ofrecer una *operatividad integral*. Por un lado, el *subsistema de seguridad* ha recurrido a los tradicionales principios de colaboración, cooperación, asistencia mutua, lealtad profesional a través de los planes preventivos de seguridad, la participación ciudadana y la cooperación inter-policial; y en cambio, el *subsistema de emergencias* lo ha hecho recurriendo a principios de responsabilidad administrativa, descentralización, proximidad y solidaridad en la asunción de riesgos a través de planes de emergencias completos, definidos e integrales y de planes de autoprotección.

¹⁰⁰ En tal sentido se había pronunciado el *Preámbulo de la LSCE* cuando enunciaba que su objetivo era contribuir a proporcionar mayores garantías de seguridad a los canarios y a sus visitantes, y que en su búsqueda, los cuerpos de Policía Local ocupaban un papel esencial en funciones de seguridad ciudadana puesto que la mitad de las demandas y servicios filtrados por los Centros de Emergencias 112 habían sido atendidos por ellos.

formativas, de investigación, de difusión y de análisis técnico-policial, que permite prevenir y combatir la inseguridad ciudadana y la delincuencia.

Del mismo modo, el sistema de emergencias, centra toda la actividad de planificación a través de los Planes *de Emergencia* cuyo fin, es establecer el marco orgánico y funcional y todos aquellos mecanismos de movilización de medios y recursos necesarios para la protección de personas, bienes y patrimonio común en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública; así como la coordinación de las diferentes AAPP en base a diferentes criterios de tipo territorial, especial, o en base a específicos riesgos medioambientales¹⁰¹. Dichos planes se estructuran en *actuaciones de previsión*, diseñando mapas de riesgo e instrumentos que permitan implantar políticas efectivas de previsión y prevención en materia de emergencias y protección civil-; *actuaciones preventivas*, estableciendo campañas de reducción de riesgos y prevención de catástrofes y calamidades públicas, programas de mejora y capacitación de los servicios operativos, formación y colaboración con la ciudadanía, ejercicio de la actuación inspectora, incremento de sanciones, labores preventivas de información y difusión, simulacros, actividades de información y prevención en centros escolares, revisiones de planes de auto-emergencia de edificios e instalaciones, etc.-; *actuaciones de intervención*, activando mecanismos de intervención según haya accidentes, desapariciones, naufragios, caídas, inundaciones, etc.; *actuaciones de rehabilitación*, adoptando medidas para restaurar el suministro de servicios esenciales como son la electricidad, agua, combustibles, telecomunicaciones, transportes colectivos; *actuaciones de mantenimiento*, reparando itinerarios en vías terrestres, aéreas y acuáticas; *actuaciones de información*, transmitiendo

¹⁰¹Los Planes *de Emergencia* pueden atender sus fines según determinados criterios tales como el de territorialidad (*Plan Territorial de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Canarias [PLATECA]*); especialidad (*Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo volcánico en la Comunidad Autónoma de Canarias [PEVOLCA]*); riesgos sísmicos (*Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por riesgo sísmico en la Comunidad Autónoma de Canarias [PESICAN]*); riesgos medioambientales (*Plan Especial de Protección Civil y Atención de Emergencias por Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Canarias [INFOCA]*); o riesgos de contaminación marina (*Plan específico de contingencias por contaminación marina accidental de Canarias [PECMAR]*).

a la población avisos, comunicados e instrucciones de autoprotección; *actuaciones formativas*, diseñando planes de formación especializada a todos los recursos humanos vinculados al sistema canario de emergencias; *actuaciones de estudio e investigación* -investigando los riesgos que pueden afectar a la población, bienes, patrimonio colectivo, etc.

A nivel estructural, el Sistema canario de Seguridad y Emergencias se ampara en un sistema de doble relación. Por un lado, se relacionan de forma directa y primaria con diferentes autoridades y órganos en cuestiones de seguridad (*piénsese en el Gobierno de Canarias, la Consejería competente en materia de seguridad, la Comisión Canaria de seguridad pública, la Comisión de Coordinación de policías locales de Canarias y su Subcomisión, el Gabinete de Apoyo a los servicios policiales, las Juntas Comarcales y otros órganos consultivos en materia de interés turístico*); y por el otro, se relacionan de forma indirecta y secundaria con otros órganos del sistema emergencias como consecuencia de su participación en los planes de emergencias y de protección civil (*piénsese en la Consejería competente en materia de emergencias y protección o en la Comisión de Protección Civil y Atención de Emergencias de Canarias*).

Cabe destacar, por el papel que mantiene en el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de Policía Local de Canarias, la *Comisión Canaria de Seguridad Pública*-como aquella comisión interdepartamental del gobierno de Canarias que actúa como máximo órgano de coordinación de las políticas de seguridad; coordinando las actuaciones de los distintos departamentos gubernamentales competentes en la materia; integrando las políticas sectoriales en una política general de seguridad común; estableciendo directrices, protocolos e instrucciones; velando y supervisando el correcto funcionamiento de Plan de Seguridad ciudadana, etc.-; la *Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias*-como aquel órgano consultivo, deliberante y de participación, adscrito a la consejería autonómica competente en seguridad, que ejerce funciones de información, consulta y propuesta para el diseño de un marco coordinado de actuación de las Policías Locales dentro del territorio autonómico canario; encargándose de informar de todos los proyectos de ley, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones relacionadas con la coordinación de

las Policías Locales que se elaboren por los diversos órganos de la administración autonómica; informando de los proyectos reglamentarios promovidos por los ayuntamientos de Canarias; proponiendo a los órganos competentes de las distintas AAPP la adopción de cuantas medidas sean consideradas convenientes para mejorar la prestación de los servicios policiales; informando de los proyectos de programación de los cursos básicos y de la formación que se haya que impartir para mejorar el perfeccionamiento y la actualización de la plantilla; recogiendo información de organismos públicos y privados para elaborar cuestiones de contenido estadístico; y prestando asesoramiento técnico en cuanto a trabajos, estudios e investigaciones de proyectos de ámbito policial, etc.-; la *Subcomisión del Gobierno de Canarias*- como aquel órgano compuesto por municipios que sirve de foro de interlocución entre los representantes de las diferentes AAPP (*autonómica y local*) respecto de los problemas derivados de la coordinación operativa en los ámbitos municipales-; las *Juntas Comarcales de Seguridad* -como aquellos órganos consultivos en materia de policía turística-; o el *Gabinete jurídico y psicológico de asesoramiento y apoyo a los cuerpos de Policía Local* -como aquel órgano que vela por la adecuada adaptación psíquica, física y cognitiva de los funcionarios municipales a la prestación de su servicio policial-.

En la misma línea que los modelos anteriores, el modelo de seguridad Canario, también funciona como un modelo de coordinación integral puesto que detalla una estructura de subtipos de coordinación muy similar. En primer lugar, se detecta un *subtipo de coordinación operativa*, centrado específicamente en el aumento de la presencia de los cuerpos de Policía Local en la seguridad ciudadana de los municipios; un *subtipo de coordinación horizontal*, destinado a la homogeneización del servicio policial de los diferentes ayuntamientos del territorio autonómico, bajo similares criterios en materia de organización, funcionamiento y carácter estatutario- pero manteniendo las mismas diferencias con la policía autonómica que venían manteniendo otros modelos como el catalán-; un *subtipo de coordinación formativa*, fijando medios y sistema de relación destinados a corregir imprecisiones en materia formativa mediante la *Academia Canaria de Seguridad Pública* que -formará indistintamente- a los miembros de los cuerpos policiales y al personal vinculado a la prestación de servicios de

emergencias (*servicio de extinción de incendios, sanitarios, voluntariado, protección civil y personal de rescate*) bajo una formación integral, conjunta, impulsada, coordinada y orientada por los criterios de coordinación del gobierno autonómico; un *subtipo de coordinación técnico-informativa*, fijando medios y sistemas de relación en base a criterios informativos a través de canales de información, comunicación y difusión suficientemente potentes para coordinarse tanto en materia de seguridad y emergencias, y a través de un conjunto de redes de comunicación rápidas y eficaces a nivel inter-policial; y por último, un subtipo de *coordinación asistencial*, fijando medios y sistemas de relación que prevean la prestación de un servicio homogéneo en todas las islas, mediante el diseño de un estatuto específico del usuario de seguridad, en el que se le dote al ciudadano, de un conjunto de derechos (*confidencialidad, intimidad, participación en la policía de seguridad, información pública, reconocimiento, información de riesgos y amenazas, etc.*) y obligaciones (*observar una conducta cívica, colaborar tanto personalmente como materialmente con el personal de protección civil, participar, etc.*) con el fin de dar cumplimiento a conocer las necesidades ciudadanas, a saber adaptarse a sus demandas y a que los mismos puedan acceder a las actuaciones de planificación y evaluación mediante una información transparente y una adecuada red de participación pública¹⁰².

d) *El modelo de coordinación integral en el Sistema de Seguridad Pública*
Navarro

La coordinación integral en Navarra se nutre de lo señalado en el *art. 51 de la L.O. 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* que, específicamente asume la competencia de la coordinación de las Policías Locales por la Comunidad Foral, sin perjuicio de que estas dependan de las

¹⁰² Bajo el *Decreto 94/2014, de 25 de septiembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana*. Dicho registro constituye una herramienta de participación ciudadana en la que podrán inscribirse tanto las personas físicas como jurídicas sin ánimo de lucro que, tras cumplir con los requisitos exigidos legalmente y ser reconocidas como entidades ciudadanas, puedan participar en la seguridad mediante la proposición de foros cívicos, planes o iniciativas cívicas.

respectivas autoridades municipales o concejiles. Además, junto a la *Ley Foral 8/2006, de 20 de Junio, de Seguridad Pública de Navarra* y la *Ley 17/2018, de 3 de Julio por la que se modifican ciertos aspectos de su estructura orgánica* y la *Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra*, el legislador Navarro, ha sido capaz de diseñar un sistema coordinado y único, capaz de establecer y desarrollar políticas realistas y eficaces que permitan a los ciudadanos recuperar la credibilidad y confianza en el sistema -obteniendo una mayor eficacia en el uso racional y sostenible de los recursos disponibles- y en consecuencia, un mayor grado de eficacia en la consecución de los resultados deseables en el entorno de la seguridad ciudadana.

El modelo de coordinación Navarro, ha centrado su gestión de la seguridad en el establecimiento de una serie de principios tradicionales -piénsese en principios como el complementariedad; cooperación; coordinación; colaboración; información recíproca y lealtad institucional; corresponsabilidad mutua entre la administración autonómica y los ayuntamientos mediante los instrumentos de coordinación y planificación adecuados- que, junto a otros más inmediatos y eficientes, quedan centrados en el ciudadano, incrementando la presencia general y permanente del servicio policial en la calles, aproximándose a los ciudadanos, y actuando de múltiples formas para controlar los actos antisociales. Esas múltiples formas de actuación -o lo que dicho modelo ha llamado- "*el principio de actuación multiforme*", impone que todos los operadores que intervienen en la seguridad pública -especialmente los funcionarios policiales- presten un servicio integral, mediante una formación y capacitación cualificada que les permita actuar de múltiples formas y modos según sus catálogos funcionales, y según las herramientas que su propia organización les haya otorgado. Además, también cabe destacar, que dicho modelo otorga una manifiesta importancia a la *presencia policial en todo el territorio autonómico* -especialmente en labores de indagación y prevención delictiva- distribuyendo los efectivos policiales a través de una adecuada delimitación territorial, y con el fin prioritario de prestar un servicio policial rápido, dinámico, integral y homogéneo en el que los intervalos de respuesta operativa sean mínimos, y en el que los ciudadanos ven incrementado su confianza y credibilidad en el sistema.

La *actividad de planificación* en el modelo Navarro representa -no solo un simple instrumento organizativo en el que se ordenan las actuaciones de prevención y respuesta de los diversos cuerpos y servicios de seguridad frente a las situaciones que afectan a la seguridad pública y al pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas- sino un instrumento de coordinación esencial -que sirve los intereses comunes de la ciudadanía a través de un conjunto de actuaciones planificadas tales como son el *Plan General de Seguridad de Navarra, los Planes de carácter supramunicipal y los Planes de Seguridad Local*-.

El *Plan de Seguridad de Navarra* constituye aquella actividad de planificación general que delimita las previsiones generales de riesgos, actuaciones y medios en materia de seguridad pública; y que prevé, las directrices y los criterios técnicos básicos para la elaboración de los planes supramunicipales y locales. Del mismo modo, los *Planes de carácter supramunicipal*, operan como aquellas actividades de planificación que -vinculados a cuestiones concretas y restringidas de determinados ámbitos territoriales en donde los municipios participantes por sus propios medios no pueden hacer frente de forma unitaria a los problemas de seguridad- otorgan y derivan la cobertura policial a cuerpos autonómicos con el objeto de garantizar unas mínimas condiciones de seguridad. Y los *Planes de Seguridad Local*, constituyen una actividad de planificación municipal que -bajo flexibles instrucciones de carácter autonómico- permiten a los municipios diseñar actuaciones concretas en supuestos de servicios preventivos en delincuencia menor, masificaciones de personas, respuesta operativa ante grandes catástrofes; seguridad vial, control de establecimientos y bares, etc.

Por otra parte, cabe aludir, a la *estructura orgánica* de la seguridad pública en territorio navarro como aquella estructura perfectamente vertebrada que -sin perjuicio de la presencia de otras fuerzas y cuerpos de seguridad estatales- actúa desde un posicionamiento de doble autoridad -Consejeros y Alcaldes- delimitando funciones, y estableciendo un mapa orgánico funcional y operativo ajustado a las necesidades de los ciudadanos (*piénsese en el Consejo de Seguridad Ciudadana; la Comisión de Coordinación, las Juntas Locales de Seguridad y la Junta de Seguridad de Navarra*).

Específicamente, y en lo que a las Policías Locales se refiere, cabe mencionar la importancia de la *Junta Local de Seguridad* que actúa como un órgano colegiado y paritario de obligada constitución en los municipios que hayan creado cuerpo de Policía Local, y que -siguiendo los pasos del modelo estatal- establece formas y modos de colaboración de los diversos cuerpos policiales del territorio autonómico, analizando y valorando la situación de la seguridad pública del municipio, evaluando necesidades y recursos disponibles, participando en la elaboración del *Plan de Seguridad Local*, vigilando su ejecución, y cumpliendo aquello que le haya sido encomendado. Además, también debe mencionar la *Comisión de Coordinación*, destacando que –dentro de sus funciones consultivas- informará preceptivamente de los proyectos de disposiciones generales que afecten a los cuerpos de Policía Local y propondrá, la adopción, de cuantas medidas necesarias se consideren convenientes para la mejora de la prestación del servicio policial.

Finalmente, cabe mencionar que Navarra proyecta su red de coordinación reconociendo diferentes *subtipos de coordinación integral* que están llamados a fijar medios y sistemas de relación que den cobertura a ciertas disfuncionalidades que también se han repetido en los demás modelos autonómicos. En este caso, se habla de una *sub-coordinación operativa*, centrada en instrumentos de coordinación de carácter informativo como son -el Centro de Tratamiento de Datos Policiales, en el que se detallan protocolos de acceso, sistema de claves, gestión y consulta de datos o autorizaciones de acceso- o de carácter estadístico como son el Sistema Estadístico de Navarra que elabora informes y estudios respecto a la seguridad municipal. Una *sub-coordinación horizontal*, armonizando, fijando y estableciendo medios y sistemas de relación que den una línea común en la actuación, organización, funcionamiento y régimen estatutario de las Policías Locales del territorio Navarro; una *sub-coordinación formativa*, centrandose mecanismos de coordinación en base al Plan de Formación de Policías de Navarra y a la *Escuela de Seguridad y Emergencias de Navarra* que dota de una formación integral a los cuerpos de policía, agentes Municipales, bomberos y personal de protección Civil -bajo el ejercicio de un modelo dinámico, abierto, participativo, dotado de recursos y con autonomía de gestión, destinado a fomentar la investigación y el desarrollo profesional en materia de seguridad y emergencias, y

a atender las nuevas demandas formativas que suscite el modelo policial; y por último, la *sub-coordinación asistencial*, que -en líneas similares a otros modelos autonómicos- ha reconocido cierta capacidad para que los ciudadanos puedan participar en el diseño del sistema de seguridad mediante organizaciones de carácter asociativo y entidades representativas, procedimientos de quejas y sugerencias, cartas de servicios públicos y el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones en el sistema de seguridad¹⁰³.

4. Especial referencia a Ceuta y Melilla

La coordinación en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla difiere bastante del resto de fórmulas de coordinación y cooperación que se han venido observando hasta el momento, bien en CCAA que habían incorporado en su EA la materia competencial de la seguridad pública (*Navarra, País Vasco, Cataluña y Canarias*) y que se regían por bases y fundamentos de coordinación integral, o bien por aquellas otras CCAA que únicamente habían asumido la coordinación de las Policías Locales de su demarcación autonómica y que se regían por bases y fundamentos de la coordinación horizontal.

La *Ciudad Autónoma de Melilla* ha incorporado en su EA las competencias del ejercicio de la potestad normativa reglamentaria -en los términos que establezca la legislación general del Estado- disponiendo de la Policía Local en los términos que se hayan previsto legalmente, y sin hacer mínima mención a la palabra coordinación. Con esta omisión, no quiere decir que se renuncie a las condiciones inherentes del contenido que conlleva coordinar, sino que al ser el único cuerpo armado de carácter local no puede establecerse fórmula alguna ni técnica colaborativa concreta que lleve a cabo su homogeneización. En base a ello, cabe únicamente destacar la existencia del *Consejero de Seguridad Ciudadana* cuyas funciones son la representación del Gobierno de la Ciudad Autónoma en la Junta Local de Seguridad; la dirección política de la seguridad, la vigilancia de las dependencias y la supervisión de los

¹⁰³ Véase la *Orden Foral 47/2015, de 10 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra*.

expedientes de seguridad privada y eventos; la dirección política en materia de seguridad ciudadana –incluyéndose los planes en coordinación con otros cuerpos estatales-; la competencia en materia de tráfico -así como su ordenación, control y vigilancia-; la dirección política del cuerpo de la Policía Local, del personal de prevención y extinción de incendios, protección civil; funciones de socorrismo y primeros auxilios en las playas de la demarcación; servicios de comunicación y la coordinación con la sala 112 como único centro de emergencias.

Del mismo modo, la *Ciudad Autónoma de Ceuta*, ha asumido la competencia en materia de Policía Local dentro del marco que también dispusiera respecto a ella la legislación estatal -complementando su ausencia en la coordinación no solo por la evidente carencia de la potestad legislativa, sino por el notable impacto que las modificaciones de las leyes de coordinación de otras CCAA estaban teniendo en la actualidad-. Dicha Ciudad Autónoma reconoce, que la ausencia de una ley de coordinación superior es una ventaja que permite no restar capacidad de acción a la hora de alinear el contorno de nuevas normas, y por lo tanto, otorga a la *Consejería de Gobernación* la competencia en materia de Policía Local, Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, Centro de coordinación de Emergencias 112, Protección Civil; etc.; consolidando un sistema de seguridad de menor intensidad y alcance.

CAPÍTULO III. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN LA POLICÍA LOCAL

I. INTRODUCCIÓN

La *organización* en los cuerpos de la Policía Local, no difiere en absoluto de cualquier otro tipo de organización jerarquizada, en donde un conjunto de funcionarios policiales prestan un servicio policial -bajo la dependencia de su administración municipal- con el único fin de ejercer un conjunto de tareas, labores y servicios relacionados con la seguridad. Dicha estructura organizativa requiere del abastecimiento de una adecuada red de recursos humanos, materiales, tecnológicos y económicos -que van a ser puestos en funcionamiento dentro de una regulación jurídica plural y controvertida- que transita desde la LFCS hacia las leyes de coordinación y su normativa de desarrollo (piénsese en instrucciones, decretos, circulares, etc.) para acabar desembocando en los específicos reglamentos municipales del cuerpo¹⁰⁴.

Originariamente, los cuerpos de Policía Local, atendían a una *clasificación dual*, plenamente diferenciada, basada en tareas de mando y tareas ejecutivas, y fuertemente vinculadas a funciones secundarias. Con posterioridad, y ante la evolución de nuevas formas delictivas y el aumento de nuevas materias objeto de supervisión y control, esa obsoleta estructura evoluciona, creando, a falta de su acomodación normativa, confusión con otros ámbitos policiales¹⁰⁵. Dichas

¹⁰⁴ El término organización procede del griego “*organon*” y puede traducirse como “*herramienta o instrumento*”. En el ámbito policial dicho término hace referencia a como se ha organizado su personal y su estructura para abordar las metas y objetivos que un cuerpo policial requiere en un sistema policial como es el español en donde coexisten tres niveles territoriales distintos con diferentes cuerpos policiales, diferentes demarcaciones territoriales y diferentes ámbitos competenciales.

¹⁰⁵ Considérese la obra BARCELONA LLOP (1988:115) respecto a la estratificación de las escalas del personal de las Policías Locales en el modelo policial español.

estructuras avanzan hacia una estratificación más progresiva y fusionada, al partir de una base menos preparada y más numerosa -con policías y oficiales dedicados especialmente a funciones de tipo ejecutivo y auxiliar (*Escala Ejecutiva- Básica [según quien la mencione]*) hacia otra escala más formada, más preparada, mejor regulada, con un personal dotado de mayores conocimientos técnicos, y formados e instruidos para decidir, programar, y supervisar las decisiones y labores de las escalas inferiores (*Escala Superior, Técnica o de Mando [según el tratamiento de la respectiva ley de coordinación]*).

Teniendo presente la independencia autonómica para fijar los criterios de la estructura policial, se puede afirmar como puntos comunes de todas las leyes de coordinación que; el número de miembros pertenecientes a las *Escalas Ejecutivas* va a ser mayor que el número de miembros de las *Escalas Técnicas*; que va a haber una clara delimitación y heterogeneización de funciones, siendo unas de alcance ejecutivo y otras dentro de un alcance de decisión, planificación y ordenación; que va a haber un abanico de condicionantes externos que influyeran el formato de la estructura policial tales como la extensión del término municipal, el número de habitantes, el grado de concentración o dispersión de las zonas urbanas, la conflictividad social, el presupuesto municipal, o la voluntad y concienciación política respecto a la seguridad municipal, etc.; y que el tratamiento de sistematización jurídica va a ser heterogéneo -según los criterios de redacción y técnica jurídica que cada CCAA haya decidido adoptar-.

II. ESTRUCTURA OBJETIVA DE LA POLICÍA LOCAL

La *estructura objetiva* de la Policía Local, hace referencia a la planificación de los recursos humanos que la corporación municipal debe diseñar con el fin de contribuir a la eficacia en la prestación de servicio policial, utilizando los recursos económicos disponibles, y formando, distribuyendo, promoviendo y movilizándolo a todo el personal policial bajo su dependencia. Esa actividad de planificación tiene como finalidad realizar labores de análisis de las disponibilidades y necesidades del personal a su servicio; prevenir sobre los sistemas de trabajo; modificar las estructuras del puesto; establecer medidas y fórmulas de movilidad, promoción y

formación adecuadas a la demanda de sus perfiles, y desarrollar fórmulas y mecanismos que atiendan a asegurar una ordenación lógica de la estructura organizativa. Dichos mecanismos son la estructuración organizativa policial en grupos, subgrupos, escalas y categorías; el establecimiento de criterios en las fórmulas de aprovisionamiento; la configuración de requisitos en materia de movilidad, comisiones de servicio, permutas, etc.; la exigibilidad de criterios mínimos de existencia de las categorías inferiores respecto a las categorías superiores; la creación de criterios de ordenación en ámbitos competencialmente restringidos; y la definición de las funciones propias de cada escala y categoría.

1. Oferta de empleo público

La OEP es *un instrumento de gestión*, cuyo fin, es racionalizar y centralizar el proceso de selección del personal policial que una determinada administración municipal ha determinado necesitar según sus demandas, necesidades y dotación presupuestaria; incorporándolas como plazas vacantes en la relación de puestos de trabajo. En la OEP se adopta un acto administrativo previo a la convocatoria, en tanto que esta (una vez publicada) obliga a la administración a convocar las pruebas selectivas de acceso en los términos previamente fijados. La OEP debería ser anualmente aprobada por el Alcalde, o en su defecto, por la Junta de Gobierno Local, en municipios de gran población y en el plazo de un mes desde la aprobación del presupuesto municipal, aunque si bien, en la práctica, dicha obligación es incumplida con harta frecuencia¹⁰⁶. La OEP no genera derechos, aunque sí, legítimas expectativas, y en el ámbito policial, se comporta como un indicador más preciso que en otros empleos públicos al informar de las necesidades organizativas de personal policial a medio plazo según las necesidades del municipio y de la dotación presupuestaria asignada.

¹⁰⁶ En dicho sentido se pronuncia SÁNCHEZ MORÓN (2016:118) cuando alude al incumplimiento de los plazos previstos en la ley respecto a la OEP.

2. Registro de personal

El registro de personal es un instrumento jurídico formal de planificación de recursos humanos, en el que la administración municipal inscribe los datos relativos al ámbito profesional de sus funcionarios policiales, con el fin de acreditar y dejar constancia, de hechos e informaciones pertenecientes a su carrera profesional. El Registro de Personal (véase *art. 69 del TREBEP*) cumple una doble función; por un lado, acredita los actos relativos a la vida profesional de cada empleado público, y por el otro, ejerce una función informativa de carácter instrumental en relación con la ordenación y planificación de los recursos humanos municipales¹⁰⁷.

Dicho registro, es considerado por la mayoría de leyes de coordinación, como un *registro único supramunicipal obligatorio* de dependencia autonómica, en el que se recoge el censo de todos los miembros de los cuerpos de Policía Local del término autonómico, y de aquel otro personal que -no perteneciendo específicamente a un cuerpo de Policía Local- presta funciones propias del cargo, bien como auxiliar o bien como miembro del régimen similar alternativo de aquellos municipios que no disponen de dicho cuerpo. La existencia de ese registro supramunicipal no impide que cada Ayuntamiento disponga de su propio registro a nivel organizativo teniendo presente que su cuerpo de policía no puede crear otro registro paralelo al de los servicios municipales de recursos humanos cuando su conocimiento no afecte ni al desempeño del servicio ni a la organización (*STSJ de Cataluña de 20 marzo de 2007 [RJCA 2007\406]*).

Contiene, entre otros, datos de *carácter profesional* tales como la fecha de expedición de la acreditación profesional, las claves de uso corporativo para el uso de sistemas informáticos y redes, la fecha de posesión del primer puesto de trabajo, causas de cese, cambios a nuevas situaciones administrativas, reingresos, segunda actividad, jubilaciones, régimen del uso del arma de fuego, sanciones disciplinarias, etc.; datos de *carácter personal* tales como -el nombre, apellidos, sexo, fecha de

¹⁰⁷ Obsérvese la obra de MANZANA LAGUARDA (2013:99) cuando especifica la doble función que tienen los registros de personal dentro de la estructura organizativa municipal.

nacimiento, categoría de inicio, ayuntamiento en el que inicia la actividad profesional, fecha de ingreso, lugar de nacimiento, provincia, tipo de relación funcional-; datos de *carácter corporativo* tales como -la unidad específica donde se presta servicio, la cadena de mando, las funciones concretas, el concejal dependiente, ciertas incidencias del servicio, etc.-; y por último *datos académicos* tales como -la formación del funcionario policial, la valoración de los cursos de capacitación, los cursos relacionados con el área profesional, los estudios académicos oficiales y no oficiales, el conocimientos de lenguas, los reconocimientos honoríficos, ciertos certificado de valoración de aptitud física, etc.-.

Son remitidos periódicamente al registro supramunicipal con el fin de dar cuenta de las modificaciones que se hayan podido producir en sus plantillas, y de las variaciones de la condiciones profesionales, personales, corporativas o académicas de sus funcionarios policiales. Además, coexisten con otros datos de imposición normativa en materia de transparencia tales como son -los teléfonos de los jefes de policía, las matrículas de los vehículos oficiales, o el resultado de las pruebas psicotécnicas de los funcionarios policiales-.

3. Relaciones de puestos de trabajo

Las *relaciones de puestos de trabajo* –desde el punto de vista de la gestión de recursos humanos- han sido consideradas como un instrumento técnico de ordenación del personal en el que se clasifican los puestos y se definen los requisitos esenciales para su desempeño. Si bien, el posicionamiento sobre su naturaleza jurídica, ha venido dividiendo tradicionalmente a la jurisprudencia, puesto que un sector entendía que participaban de la naturaleza propia de las disposiciones de carácter general (*véase STS de 13 de febrero [RJ 2001\583], 1 de marzo de 2004 [RJ 2005\3037] y 7 de marzo de 2005 [RJ 2005\2632]*); y el otro, que lo hacían como actos administrativos variados y diversos (*STS de 19 de junio de 2006 [RJ 2006\3770], 4 de julio de 2012 [RJ 2012\7710] y 10 de julio de 2013 [RJ 2013\6154]*). Dicha dualidad interpretativa llega a su final tras la *STS de 5 de febrero de 2014 [RJ 2014\1572]*, al dejar de considerar las RPT como un ente jurídico de doble naturaleza -acto administrativo o disposición general- según

se proyectase la cuestión impugnatoria al plano sustantivo o material, o al plano procesal; para ser considerado a todos los efectos como actos administrativos, variados y diversos -en donde las corporaciones locales- pueden recurrir a su modificación cuando su diseño no se ajuste plenamente a las exigencias que le impone el deber de una prestación eficiente de los servicios públicos.

Desde el ámbito policial, la RPT ha sido definida como aquellos instrumentos clave de ordenación de personal en el que la corporación municipal adapta su estructura organizativa a las necesidades del servicio público, fijando -en cada puesto de trabajo- un abanico de funciones y labores específicas y competencias concretas, con el fin de garantizar una eficaz prestación del servicio policial al ciudadano. Coinciden la mayoría de leyes de coordinación (Murcia, Madrid, Andalucía, etc.) en señalar que, las relaciones de puesto de trabajo de los funcionarios policiales contienen criterios comunes tales como son -la denominación, el nivel, las características del puesto policial, los requisitos para su desempeño, las funciones, las retribuciones complementarias vinculadas a la labor, las necesidades formativas específicas para el destino, el sistema de provisión, etc.-. En cambio -son pocas las que han contemplado opciones más ajustadas a la realidad municipal (Extremadura p.ej.)- como la posibilidad que esas funciones asignadas al puesto de trabajo puedan ser cubiertas por personal en segunda actividad siempre y cuando estén específicamente señaladas en la relación de puestos de trabajo.

Hoy por hoy, hay que tener presente que la normativa reguladora existente no está pensada para un acto administrativo, sino para una disposición general -con todo lo que su tramitación conlleva- por lo que los operadores jurídicos municipales han de ser precisos -dentro de una interpretación contextualizada y conforme con la nueva doctrina jurisprudencial- en la relación de puestos de trabajo de los nuevos funcionarios policiales, los cuales, en tanto no cambie la rigidez regulatoria de dicho instrumento organizativo, no pueden darse sin previsión normativa alguna (*STSJ de Valencia de 30 marzo de 2012 [JUR 2012\2541]*); ni negociación sindical previa (*STS de 24 junio de 2011 [RJ 2011\5566]*); y en su diseño, no pueden omitirse ni los sistemas de provisión fijados, ni su referencia a la escala y categoría de pertenencia

(*STSJ Galicia de 18 abril de 2012 [JUR 2012\147204]*); convirtiendo aún su configuración como un instrumento poco dinámico y flexible.

4. La plantilla

En último lugar, ha de mencionarse la plantilla de personal como aquel instrumento de planificación que establece una relación ordenada de puestos de trabajo y empleados dentro de la estructura policial, vinculando la función pública con la función presupuestaria, y asegurando, los recursos presupuestarios suficientes para garantizar la seguridad dentro del término municipal. Ha sido diseñada respondiendo a los principios de racionalidad, economía y eficiencia; y estructurada, atendiendo a los grupos, subgrupos, escalas y categorías previstas en cada ley de coordinación autonómica. Si bien es cierto que no se puede hacer referencia a una misma tipología de carácter nacional, no más cierto es que pueden agruparse atendiendo a un conjunto de criterios y cláusulas generales que, en función de cómo avancen por el ordenamiento jurídico, van configurándose con sus propias peculiaridades y vicisitudes.

En primer lugar, en todas las leyes de coordinación se observa una cláusula general que detalla que la estructura que integre los puestos de trabajo correspondientes a grupos, subgrupos, escalas y categorías de los funcionarios policiales, debe ser aprobada por la autoridad municipal respectiva, y comunicada - respecto a las plazas presupuestadas y las vacantes- a la autoridad autonómica competente¹⁰⁸. Se detalla que, bien en la propia ley de coordinación autonómica, o bien en sus propias normas de desarrollo, debe existir una cláusula que determine el número mínimo de funcionarios que deben formar parte de un cuerpo de Policía Local, y en su defecto, ante la incapacidad de creación de dicho cuerpo, debe mencionarse aquellas otras fórmulas análogas sustitutivas que vayan a establecerse (piénsese en el personal auxiliar o en el modelo de funcionamiento que más adelante

¹⁰⁸ Véase en este sentido la obra de PÉREZ LUQUE (2001:2) cuando define la plaza del funcionario público como aquella unidad de la plantilla estructural, formada por Escalas, Subescalas, clases y categorías, según la estructura que el legislador haya fijado para los Cuerpos funcionariales.

será mencionado como régimen similar alternativo). El criterio más utilizado para la configuración de la plantilla de Policía Local es la existencia de una categoría superior en función de la existencia de una categoría inmediatamente inferior -a través del establecimiento de un determinado ratio subjetivo (*por ejemplo 1 oficial: cinco policías*)- que, según se decida combinar con otras variables, dará lugar a diferentes modelos de estructuración.

Un *modelo simple*, que únicamente relaciona la existencia de un número de funcionarios policiales según los habitantes del término municipal (*sírvase de ejemplo el art. 14.3 de la LCCastilla la Mancha cuando establece que la Superintendencia podrá desarrollarse en municipios con población superior a setenta mil habitantes o cuando señala que la Intendencia podrá crearse en aquellos municipios con población superior a cincuenta mil habitantes*); un *modelo intermedio*, que no solo vincula la existencia de la plantilla según los criterios de población sino que la condiciona atendiendo a la relación numérica de las escalas inmediatamente inferiores (*sírvase de ejemplo el art. 42 del Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears en el que se establece unos criterios de organización atendiendo a la fijación de unos mínimos de plantilla según si el cuerpo cuenta con más de cincuenta agentes o con menos*) y un *modelo avanzado*, que teniendo en cuenta los criterios de población y el número de agentes en las escalas inferiores, se le dota de cláusulas potestativas que le permiten disponer voluntariamente de una mayor capacidad de elección y dinamización sobre el personal de la plantilla (según los criterios anteriormente mencionados) y sin perjuicio de mantener el régimen preceptivo de creación (*sírvase de ejemplo el art. 25.3 de la LCMurcia que señala que la categoría de Comisario Principal se podrá crear en los municipios de población superior a 20.000 habitantes y en los de menor población si el número de miembros del cuerpo excede de 50, siendo obligatoria en municipios de más de 50.000 habitantes o que cuenten con más de 100 efectivos de plantilla*).

Seguidamente, le siguen cláusulas que tienen en cuenta condicionantes objetivos tales como son -las características del municipio, la población de hecho o de derecho, los incrementos estacionales, la extensión de la demarcación territorial, la calificación de zonas delincuenciales o el sometimiento a especiales condiciones

organizativas- que les permiten modular excepcionalmente sus plantillas, siempre y cuando, su modificación cumpla con las formalidades de justificación objetiva que dicha circunstancia les haya exigido.

Otro de los criterios que mantienen las CCAA a la hora de diseñar las plantillas de Policía Local, es el establecimiento de *nuevas cláusulas de categorización* de escalas y categorías que -lejos de la tradicional y obsoleta estructuración dual en la que una plana mayor mas formada y técnica, asume la gestión de una plana menor más operativa y práctica- han permitido conformar estructuras *tripartitas*, e incluso *cuadripartitas*, en los modelos policiales fruto de la apertura de nuevos paradigmas organizativos en los entes públicos¹⁰⁹.

En base a ello, cabe destacar que la mayoría de leyes de coordinación han establecido un modelo de *categorización tripartita* señalando una *Escala Superior o de Mando* que se inserta en el Grupo A -Subgrupo AI-; que se compone de personal de las categorías de Superintendente o Intendente, y que ostentando una titulación mínima de licenciatura o título universitario de grado más un intensivo curso específico de capacitación, les han sido encomendadas las funciones de organización, dirección, coordinación y supervisión de unidades y servicios de la Policía Local. Una *Escala Técnico-Ejecutiva* insertada en el Grupo A -Subgrupo AII-; compuesta por personal de la categoría de inspección y subinspección, que ostentando una titulación mínima de diplomatura o equivalente y tras haber superado un proceso selectivo y un curso específico de preparación, les han sido encomendadas las funciones de responsabilidad operativa inmediata en la planificación, diseño, control y gestión de los servicios policiales. Y por último, una *Escala Ejecutiva-Básica* insertada en el Grupo C -Subgrupo CI o CII (dependiendo de

¹⁰⁹ Hágase referencia a lo que señaló NIETO Y MALLO (1986:95) respecto al ya abolido *Reglamento de Funcionarios de la Administración Local* (RFAL), en su *art. 255*, que dividía a los funcionarios de la Policía Local en dos escalas. Una escala de mandos compuesta por las categorías de inspector, subinspector y oficial en el que se ejercía la planificación y supervisión de las decisiones; y otra escala ejecutiva, compuesta por las categorías de suboficial, sargento, cabo y guardia donde se ejecutaban las órdenes previamente planificadas y decididas por la plana mayor.

la CCAA) –que, compuesta por policías básicos y oficiales/cabos cuya titulación es de como mínimo título de bachiller o de técnico, se les ha encomendado todas aquellas funciones relacionadas con la ejecución directa de planificación del servicio policial.

Finalmente, cabe destacar que las últimas leyes de coordinación legisladas - Baleares, Extremadura, Valencia- todavía han precisado más técnicamente las escalas y las categorías policiales, configurando la estructura de forma cuadripartita mediante la inserción de ratios de agente por habitante (*véase el art 41 del Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears que señala que en aquellos municipios con población superior a 20.000 habitantes se requerirá un ratio de 1,7 por cada mil habitantes de derecho o fracción, y por el contrario en aquellos municipios con población inferior a 20.000 habitantes un ratio de 1,5*) y la introducción en su cálculo de variables tales como la criminalidad, los incrementos notorios y temporales de población en época estival, o la existencia o no de personal facultativo¹¹⁰.

III. ESTRUCTURA SUBJETIVA DE LA POLICÍA LOCAL

La organización de la Policía Local goza de plena independencia en lo que se refiere a la creación de su estructura, siempre y cuando cumpla con el principio de unicidad en un solo cuerpo (*véase art. 51.1 LFCS*); y lo haga respetando la LFCS, la LBRL y la normativa de desarrollo complementario. No debe confundirse la alteración del principio de unicidad del cuerpo con la capacidad que tienen los cuerpos policiales de poder crear dos grupos sometidos a jefaturas independientes, y esta a su vez sometidas a una jefatura superior común de mano del Alcalde (*STS de 7 de julio de 1997 [RJ 1997\6312]*); ni con su capacidad para crear áreas y unidades especializadas atendiendo a sus propias necesidades, siempre y cuando, no se

¹¹⁰ Véase el *art. 37 al art. 45 LCValencia* que secuencia la estructura de la Policía Local de cualquier municipio valenciano en cuatro *escalas jerárquicas (superior, técnica, ejecutiva y básica)* y en una *escala facultativa* adscrita orgánicamente a la policial y que se compone de personal de apoyo a las funciones policiales.

quebrante ni se vulnere el principio de auto-organización. Los cuerpos de Policía Local funcionan a nivel operativo bajo una estructura ascendente de escalas y categorías, en el que aquellos miembros de menor rango obedecen y responden a las instrucciones emitidas por los de mayor rango, articulándose -entre ellos- una relación de jerarquía y subordinación, sin perjuicio del propio margen de intervención autónoma de los funcionarios policiales, y sin perjuicio de su responsabilidad cuando actúen fuera de los cauces legales y principios rectores de intervención¹¹¹.

1. Escala de Agente, policía u análogo

Hace escasamente unos treinta años el ratio de agentes de Policía Local en un municipio español no rondaba el uno por cada mil (1:1000), evolucionando posteriormente bajo determinadas recomendaciones europeas y la detección de nuevas necesidades a casi el doble (1,8:1000)¹¹². Dicho incremento posicionaba a los cuerpos de seguridad local como un cuerpo presente, necesario y activo que participaba en parte del engranaje de la seguridad con un mayor valor del que las instituciones democráticas, el sistema policial y otros cuerpos y fuerzas de seguridad le habían estado atribuyendo durante años. Esa notable evolución, supuso, que el primer escalón de la estructura subjetiva, y por lo tanto, más sensible a cualquier alteración del régimen jurídico policial, fuese incrementándose exponencialmente y; su tejido humano, bajo la denominación de agentes básicos, se expusiera a padecer

¹¹¹ Ha de recordarse que el *art 5.1.d de la LFCS*, establece que los funcionarios policiales deben sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación estableciéndose como vínculo una relación de obediencia debida bajo un determinado marco legal. Esa obediencia debida queda desactivada ante órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o que sean contrarios a la Constitución o a las Leyes, así como a aquellos contenidos que rebasen el estrictamente ámbito profesional.

¹¹² La Unión Europea a través de la *Oficina de Eurostat* señala que en España la tasa de policía por ciudadano es de 1,8 policías locales por cada 1.000 habitantes (1,8:1000 hab.), lo que viene a ser 1 policía por cada 556 habitantes https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/modelo_policial_siglo_xxi_0.pdf

profundas reformas de tipo organizativo, de funcionamiento y estatutario, con el fin de adaptarse a la nueva realidad policial en los municipios¹¹³.

Actualmente, sin perjuicio de las peculiaridades propias que las leyes de coordinación y los reglamentos específicos municipales hubiesen decidido establecer respecto a su escala, los *agentes básicos*, han sido catalogados, como aquellos funcionarios de carrera que, tras haber concurrido a un procedimiento selectivo de ingreso en la Policía Local mediante el sistema de acceso libre o movilidad, con una titulación de bachiller técnico o título académico equivalente, y tras haberlo superado satisfactoriamente, se han posicionado en la Escala Ejecutiva-Básica, en el Grupo C, Subgrupo CI o CII, haciéndose cargo de un conjunto de funciones básicas de tipo operativo centradas en la seguridad-. Entre ellas, se encuentra el ofrecimiento de información al ciudadano de cualquier requerimiento que le sea solicitado; la prestación de auxilio y apoyo en cualquiera de las funciones materiales que su ley de coordinación le haya atribuido de forma específica; la prevención, inspección y realización de servicios en determinadas zonas y/o áreas territoriales que les hayan sido asignadas; la coordinación con otros miembros del cuerpo u otros cuerpos de seguridad; la protección de personas y bienes; la detención de personas y la custodia de detenidos; la ordenación del tráfico; el cumplimiento de ordenanzas; la participación en planes de protección civil; la asistencia a colectivos desfavorecidos, la inspección en materia medioambiental, urbanística o de establecimientos públicos; la mediación; la protección animal; etc.

2. Escala de Oficial, Cabo u otra denominación análoga

La categoría de *oficial, cabo u otra denominación análoga* es una categoría -dentro de la estructura subjetiva de la Policía Local- que consolida el primer escalón de mando dentro de la organización. Los oficiales han sido reconocidos desde años atrás como aquella categoría subjetiva que se encuentra en contacto directo con los agentes y

¹¹³ Hágase referencia a la obra de JORDÁN MONTAÑES (1979:103) cuando menciona la evolución de los cuerpos de Policía Local en los municipios según variables como es el número de habitantes.

que responden en primer lugar de las ordenes establecidas e incoadas por sus superiores. Deben mantener una función ejemplarizante con los subordinados y con los ciudadanos ya que constituyen el primer eslabón de referencia en el funcionamiento del trabajo operativo. Están insertos en la Escala Ejecutiva-Básica, en el Grupo C o Subgrupo CI o CII -según la ley de coordinación de la CCAA- y han debido acceder obligatoriamente por promoción interna o movilidad, siendo su acceso por oposición libre imposible. Respecto a su denominación, no es igual en todas las CCAA, ya que en algunas como Asturias esta ni se menciona, saltando directamente a la escala de subinspección (*véase el art. 19 LC Asturias*); o en otras como, en Cataluña, se les atribuye el término Caporal (*véase el art. 24.1.d LCCataluña*). Su número depende de lo que cada CCAA haya previsto establecer, vinculándolo al número de miembros de la categoría inmediatamente inferior -sírvese a modo de ejemplo lo que señala *art 43 del Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears* cuando dispone que deberá haber un oficial por cada seis agentes, siempre y cuando la plantilla exceda de cincuenta funcionarios policiales básicos, y uno por cada cuatro si el número de la plantilla es inferior-.

Entre sus funciones, se destaca la ejecución de los servicios encomendados y la gestión inicial de la intervención operativa, colaborando al máximo con otros agentes, superiores o cuerpos policiales; la comunicación de las novedades detectadas durante la prestación del servicio, garantizando el auxilio a las escalas superiores en la planificación y delimitación de las instrucciones, y promoviendo su obligado cumplimiento en las inferiores, en ocasiones, ante ausencia de superiores, ejercerán funciones propias del mando superior sin derecho a incrementar sus condiciones retributivas si estas concurren con las de su superior categoría (*véase la STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2017 [JUR 2018\79123]*). Cabe destacar que dentro de la dinámica reguladora en materia de coordinación, Baleares, como ejemplo de ley de coordinación en constante desarrollo, ha previsto la creación de la figura de oficial y oficial de primera, con el fin de que la inserción del grado permita consolidar la promoción horizontal en su estructura organizativa a los efectos de reconocimiento de capacitación profesional (*véase el art. 37 del Decreto 40/2019, de 24*

de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balear).

3. Escala de Subinspección

La *Subinspección*, es aquella escala cuyo puesto debidamente justificado, (STSJ de Madrid de 7 diciembre de 2016 [JUR 2017\1182]) es llevado a cabo por los Subinspectores o análogos. La ocupan aquellos mandos inmediatamente inferiores a los Inspectores y superiores a los Oficiales que -perteneciendo al grupo A- se les ha situado en el Subgrupo AII dentro de la Escala Técnico-Ejecutiva. Los miembros de dicha escala se encargan de llevar a cabo el ejercicio del mando del personal subordinado; la coordinación práctica y operativa; la supervisión y resolución de los servicios encomendados; la comprobación de las actuaciones de su personal, corrigiendo las deficiencias detectadas y redistribuyendo los recursos oportunos. Ejercen la jefatura del servicio en aquella zona o sobre aquella materia asignada durante su horario laboral, dando cuenta de las novedades a su inmediato superior; y ejerciendo, las funciones de apoyo y asesoramiento a otras unidades o sectores que lo requieran. Contribuyen a la vigilancia y control de los servicios y/o áreas asignadas a su demarcación, gestionando en el corto plazo los requerimientos de mayor complejidad, y tomando -según el caso- las primeras decisiones de gestión operativa.

4. Escala de Inspección

La *Inspección* ocupa una de las posiciones más enrevesadas que existen dentro de la estructura subjetiva de la Policía Local, en cuanto a que funciona como engranaje entre las funciones de gestión y las tareas de ejecución. La inspección, es llevada a cabo por los Inspectores que, perteneciendo a la Escala Técnico-Ejecutiva, se integran en el Grupo A, Subgrupo AII, sin perjuicio de que algunas CCAA la definan únicamente de técnica como es el caso de la Rioja¹¹⁴. Los titulares de llevar a

¹¹⁴ Obsérvese el *art. 30.1.b LCRioja* que dispone que los Cuerpos de Policía Local de La Rioja se estructuran de forma jerarquizada en las siguientes escalas y categorías, no pudiendo crearse una

cabo las funciones de inspección acceden al puesto tras acreditar la posesión de la titulación de grado o similar, y someterse a un procedimiento de promoción interna o de movilidad, sin perjuicio de que otras CCAA recurran a fórmulas sustitutivas donde se permita acceder a otros candidatos, incluso de escalas inferiores, siempre que sean funcionarios de Policía Local en el término autonómico respectivo y cuenten con un determinado número de años de servicio¹¹⁵. Sus funciones, se ciñen al ejercicio del mando; a la supervisión del personal y a la planificación, control y diseño de las incidencias del servicio, promoviendo la toma de decisiones en el plano más cercano al ciudadano¹¹⁶.

Desempeñan ordinariamente la jefatura de unidades en el organigrama, asumiendo su gestión, planificación, coordinación y distribución de los servicios encomendados; velan por el cumplimiento de las directrices de servicio; exigen el

categoría sin que existan todas las inferiores, siendo obligatoria para todo Cuerpo de Policía Local la existencia de la escala básica [...] y la escala técnica con la categoría de Inspector.

¹¹⁵ El caso Gallego (*véase el art 38 LCGalicia*) conforma un caso característico en lo que se refiere al acceso a la plaza de *Inspección* ya que permite de forma subsidiaria su cobertura desde tres opciones. Primeramente aborda su llegada mediante un procedimiento de promoción interna mediante concurso-oposición, entre el personal del cuerpo que tenga un mínimo de tres años de antigüedad en la categoría de Oficial y posea la titulación académica de acceso a la categoría (*reservándose al menos un veinticinco por ciento de las plazas convocadas para funcionarios de otros cuerpos de la Policía local de la CCAA que estén en las mismas condiciones*); subsidiariamente, y en su defecto ante la imposibilidad de no cubrirse la plaza o plazas, se establece la opción de poder cubrirse mediante concurso-oposición - por promoción interna- entre personal del cuerpo con la categoría de oficial y policía, en posesión de la titulación académica de acceso a la categoría y una antigüedad de seis años de servicio como personal funcionario de policía; y finalmente si esta opción tampoco fuese suficiente, se permite su cobertura recurriendo a oficiales de otros cuerpos de Policía local de Galicia que estén en posesión de la titulación académica y que acrediten una antigüedad mínima de seis años de servicio como personal funcionario de policía.

¹¹⁶ La supervisión del personal debe ser compatible con el ejercicio de los derechos sindicales de los funcionarios policiales de menor categoría, ya que su quebrantamiento continuado podría derivarse en un posible acoso laboral tal como señala la *STSJ de Canarias de 6 de abril de 2015* [JUR 2015\213333] cuando declara vulnerado el derecho a la libertad sindical de un policía y declara como hecho probado el acoso laboral realizado por un inspector extralimitándose en sus funciones de supervisión.

exacto cumplimiento de las obligaciones de los miembros que componen su unidad; delimitan las funciones e instrucciones en el ámbito de la ejecución del servicio y solicitan peticiones de material necesario para mejorarlo. Abordan funciones de asesoramiento a la Intendencia, establecen reuniones periódicas con los mandos inferiores y con los de otros cuerpos, con el fin de debatir funciones y servicios.

5. Escala de Intendencia

La *Intendencia*, es aquel escalón organizativo dentro de la estructura subjetiva de la Policía Local que atiende a funciones de gestión directiva. Los *Intendentes* o *Comisarios* pertenecen a la Escala Superior o de Mando, dentro del Grupo A, Subgrupo AI, puesto que han necesitado acreditar la tenencia de una Licenciatura o superior. Se les atribuye funciones de tipo organizativo, directivo, coordinador, de planificación y de supervisión de las escalas inferiores, sustituyendo a la Jefatura en los supuestos que reglamentariamente se determinen, y ordenando y estableciendo mecanismos de colaboración, coordinación y comunicación con otros operadores policiales y jurídicos. La Intendencia sí que puede ser cubierta por procedimientos de libre designación, únicamente de modo excepcional, y siempre y cuando estén suficientemente justificadas y motivadas sus necesidades de cobertura por este procedimiento (*véase la STSJ de Cataluña de 11 de febrero de 2016 [RJCA\2016\372]*).

La Intendencia, ejerce la planificación y la ejecución operativa de los servicios, las funciones de asesoramiento; el apoyo a la jefatura; la exigencia a los subordinados en el cumplimiento de sus tareas; la vigilancia del régimen disciplinario; el reconocimiento de los méritos y el cumplimiento de lo encomendado por los superiores desde un posicionamiento global e integral. Esta, a su vez, puede dividirse en dos Subescalas en función de la proximidad a la Jefatura, la magnitud de la plantilla, o a extensas delimitaciones territoriales y/o competenciales -como es el caso de Aragón que contempla en su estructura la figura del Intendente Principal (*véase el art. 22.1 LC Aragón*)-.

6. La Jefatura de la Policía Local o la Superintendencia

Cuando se habla de la Jefatura de la Policía Local debe hacerse mención a que debe ser diferenciada aquella jefatura que se ejerce dentro del ámbito institucional - que recae en el Alcalde, o en su defecto, en la persona en la que este haya delegado como máxima autoridad política dentro del ámbito municipal, ejerciendo funciones de dirección y gestión de la institución desde ciertos niveles de carácter representativo, de la *Jefatura operativa o Superintendencia*, que recae en aquel funcionario de carrera perteneciente a la Escala Superior o de Mando, Grupo A, Subgrupo AI, que dirige todas aquellas unidades, servicios o secciones que componen el cuerpo de la Policía Local, y que ostenta la figura de máxima responsabilidad dentro de la estructura policial.

La Superintendencia, es el único puesto de la estructura organizativa que se rige por el *sistema selectivo de libre designación*, en el que un candidato ha sido elegido en un procedimiento selectivo sometido a los principios de igualdad, mérito, objetividad, idoneidad, capacidad y publicidad por sus especiales destrezas en las labores de gestión, planificación y dirección-. Dicho candidato, accede al puesto desde la escala inmediatamente inferior del propio cuerpo municipal; desde la estructura policial de cualquier otro municipio de la demarcación autonómica, o incluso -en algunos casos y en coincidencia con los modelos de coordinación más obsoletos- desde otros cuerpos y fuerzas de seguridad, siempre y cuando acredite experiencia en funciones de mando, gestión y dirección operativa. Además -en contextos de asociacionismo policial- pueden darse *Jefaturas cualificadas* destinadas a prestar servicios de forma conjunta fuera del término municipal como ocurre en la CCAA Andaluza (*véase el art. 59 LCAndalucía*).

Su *nombramiento*, depende de los márgenes que se hayan previsto en la regulación autonómica de coordinación -efectuándose como regla general- por la Alcaldía, tras haber evaluado la idoneidad del candidato/os. Ante supuestos de vacante, ausencia o enfermedad será sustituido por aquel funcionario de máxima graduación que haya designado el Alcalde, siempre y cuando ostente puestos de máxima categoría, se

halle en servicio activo, y cumpla con un periodo mínimo de antigüedad. Sus funciones, van destinadas a ordenar, planificar, instruir y gestionar todas aquellas cuestiones relacionadas con los recursos humanos, materiales y técnicos imprescindibles para llevar a cabo la prestación del servicio policial.

El *Superintendente, Comisario Principal o Jefe de la Policía Local* (según sea la denominación que haya atribuido la ley de coordinación autonómica) transforma en órdenes e instrucciones las directrices recibidas por el Alcalde, o en quien este haya delegado, ajustándolas al ordenamiento jurídico; dirige, coordina y supervisa los servicios operativos del cuerpo y de todas aquellas actividades administrativas relacionadas directamente con las funciones asignadas a sus agentes; asigna servicios y cometidos concretos a las escalas inferiores y a las unidades especializadas; formula propuestas para el servicio -tras la evaluación de las necesidades de medios personales, humanos y tecnológicos-; recomienda mejoras; informa debidamente del funcionamiento del servicio y de todas aquellas cuestiones significativas que puedan tener importancia para su alteración; cumple o manda cumplir las disposiciones legales y/o reglamentarias, los requerimientos de Alcaldía y los requerimientos judiciales y fiscales (*emitiendo instrucciones de colaboración en materia de policía judicial, violencia de género, orientaciones sobre la instrucción de diligencias*).

Mantiene un grado de comunicación óptimo con otras fuerzas y cuerpos de seguridad y otras entidades, con el fin de llevar a cabo una adecuada coordinación, colaboración y consenso en materia de seguridad y protección ciudadana mediante la creación de servicios conjuntos, o mediante la delimitación de competencias en las que concurren ámbitos materiales y personales. Emite instrucciones, conminando a sus subordinados a darles cumplimiento, abre procedimientos disciplinarios; representa al cuerpo de la Policial Local en actos públicos, o cuando se requiera su presencia, con el fin de dejar constancia participativa de la institución; valora y propone condecoraciones, premios, méritos y recompensas de los miembros del cuerpo; preside reuniones con mandos de inferior categoría; forma parte de los órganos colegiados que se determinan reglamentariamente; lidera la junta de mandos en las plantillas en las que por el número de mandos y personal deben ponerse en

común las directrices del servicio; eleva a la Alcaldía las propuestas de mejora del servicio y de los procesos operativos; participa en la elaboración de la memoria anual y en las propuestas formativas, y se hace cargo de aquellas funciones residuales que reglamentariamente se le hayan encomendado¹¹⁷.

7. La Escala del Personal auxiliar

El personal auxiliar, es quizá la figura más controvertida de la estructura subjetiva de la Policía Local ante la dispersión regulatoria existente en cada CCAA, y ante la ausencia, de un concepto claro y homogéneo para todas las leyes de coordinación. Dicho personal, surge como consecuencia de la imposibilidad de algunos municipios de poder crear un cuerpo de Policía Local propio por motivos demográficos, presupuestarios o jurídicos, obligando a recurrir a figuras auxiliares para el desempeño de funciones de tipo residual, o de carácter más secundario. Inicialmente, el *art. 51.2 LFCS* regulaba que aquellos municipios donde no existiese policía municipal sus cometidos iban a ser ejercidos por un personal denominado *guarda, vigilante, agente, alguacil o análogo*, y que estos desempeñarían como labor específica la custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones. Posteriormente, con la llegada de las leyes de coordinación, comienzan a establecerse cláusulas orientativas de este personal respecto al modo de cómo organizarse, como funcionar y qué tipo de funciones encomendarles. Dichas cláusulas tuvieron presente la existencia de municipios que podrían disponer de Policía Local y otros que por cuestiones jurídicas, demográficas o de territorio, no podían hacerlo; provocando la aparición de un sistema de convivencia (*de ahora en adelante llamado régimen similar alternativo*) de un personal principal dedicado a funciones primarias y esenciales (*cuerpos de policía o personal policial que no ha cubierto los mínimos para la creación de un cuerpo*) y un personal auxiliar, dedicado a funciones de menor importancia y a labores más asistenciales y básicas. Hoy por hoy, su consolidación, creación y el modo en el que debe llevarse a cabo dicha convivencia debe ajustarse a los términos

¹¹⁷ Véase la *STSJ de Cataluña de 2 mayo de 2001 [JUR 2001\244246]* cuando señala que no pueden asumirse por personas que no formen parte del cuerpo de Policía Local las funciones de dirección y responsabilidad del cuerpo policial.

marcados por la LFCS dentro del marco jurídico estipulado (*STS de 16 marzo 2012 [RJ\2012\4569]*).

El *régimen similar alternativo* se puede definir, como aquel modelo de prestación del servicio policial, en el que cohabita un personal policial de carácter principal, que bien pertenece a un municipio que ha creado cuerpo de Policía Local propio, o bien pertenece a un municipio que no ha llegado a cumplir con los requisitos mínimos para su creación pero ha querido disponer de un personal propio para sus funciones más importantes. Uno u otro, conviven con un personal policial secundario y subalterno, que garantiza las funciones ordinarias del municipio. Dentro de dicho régimen la casuística autonómica es heterogénea -según el modelo de coordinación autonómica, su nivel de evolución legislativa, su dispersión municipal y territorial y su concepción del modelo de seguridad local- diferenciando un personal auxiliar principal dedicado a funciones esenciales de aquel otro personal auxiliar dedicado a funciones más secundarias; una heterogeneidad de denominaciones (*piénsese que es llamado auxiliar en la Rioja, vigilantes municipales en Castilla de la Mancha o Galicia, o agente municipal en Navarra*); una activación o desactivación de la capacidad asociativa para prestar servicio fuera del término municipal (*la LCRioja lo permite*); un reconocimiento o no reconocimiento de la condición de agente de la autoridad (*recuérdese la LC Asturias que reconoce como agentes de la autoridad al personal auxiliar*) y matizaciones en los elementos de uniformidad¹¹⁸.

Especial interés adquiere las funciones encomendadas al personal auxiliar dentro de este régimen; pudiendo agruparlas en aquellas funciones de carácter secundario tales como son -la custodia y vigilancia de bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales; la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el

¹¹⁸ Una de las mejores regulaciones de la actualidad de lo que vendría a denominarse el régimen similar alternativo la tiene Galicia, ya que a través del *Título VII LCGalicia* regula la coexistencia de un personal policial de carácter primario que -no constituyendo en sí mismo cuerpo de Policía Local- presta funciones de tipo principal bajo la denominación de Vigilantes municipales, y otro de tipo auxiliar y subalterno que presta funciones de tipo secundario bajo la denominación del auxiliares.

casco urbano de acuerdo a lo dispuesto en las normas de circulación; la participación en tareas de auxilio al ciudadanos y de protección civil dentro del marco de lo que dispongan las leyes; el cumplimiento de las ordenanzas y bandos municipales y todas aquellas otras funciones de carácter residual- o aquellas otras de carácter principal tales como son -la lucha contra la delincuencia, vigilancia de los espacios públicos; tramitación de diligencias, vigilancia de menores y colectivos de riesgo, instrucción en los accidentes de tráfico y la participación en situaciones de catástrofe, calamidad pública u otras de extrema y urgente necesidad; colaboración y auxilio en materia de seguridad ciudadana a otras fuerzas y cuerpos de seguridad en situaciones sobrevenidas, etc.-.

Finalmente, en cuanto a su régimen estatutario, cabe destacar que las normas de organización y funcionamiento del personal auxiliar son las mismas que el resto de funcionarios policiales, insertándose, si son seleccionados como funcionarios de carrera, en el Grupo C, Subgrupo CII; bien porque han accedido a la plaza cuando dicha catalogación ya estaba vigente, o bien, porque han sido sometidos a su acomodación normativa mediante disposiciones de carácter transitorio obligándoles a superar determinadas pruebas o a acreditar específicos conocimientos- salvo en lo referente al procedimiento de selección y a los requisitos de acceso. Aquí, ha surgido durante muchos años problemas de interpretación respecto a si el personal auxiliar de Policía Local puede ser contratado de forma interina, o necesariamente debe ser sometido a un procedimiento selectivo donde adquiriera la condición de funcionario de carrera¹¹⁹. Estos problemas de interpretación han sido corregidos con cierta discrepancia mediante varios pronunciamientos jurisprudenciales. Si en un primer momento fue el TS (*véase la STS de 14 de junio de 2019 [RJ 2019, 2758]*) quien determinó que los funcionarios de Policía Local, al dedicarse a funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad, únicamente pueden ser funcionarios de carrera, y por lo tanto, no pueden cubrirse temporalmente sus puestos con funcionarios interinos; ha sido tres meses después, el TC (*véase la STC de 19 de*

¹¹⁹ Obsérvese que algunas CCAA como Navarra (*véase el art. 24.1 LFPNavarra*), o Baleares (*véase el art. 41 LCBaleares*) han introducido en sus textos reguladores cláusulas que les permiten recurrir al personal interino para cubrir puestos de auxiliar de Policía Local bajo ciertas condiciones.

septiembre de 2019 [PROV\2019\270167]) quien al objeto de pronunciarse respecto a una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Baleares – concretamente respecto a la constitucionalidad del *art. 41 de la LCBaleares y la disposición transitoria segunda del Decreto-ley 1/2017, de medidas en materia de coordinación de las policías locales de las Illes Balears*- quien se ha pronunciado, manteniendo, que no puede hacerse una interpretación tan prohibitiva del *art. 92.3 LBRL* como hace el TS, puesto que de lo contrario, no cabría el nombramiento de funcionarios interinos para cualquier cuerpo o escala de ninguna entidad local del territorio nacional.

8. Funcionario en prácticas

Los funcionarios en prácticas de Policía Local, se caracterizan y diferencian de los funcionarios policiales ordinarios, en que mantienen con su administración una *relación estatutaria especial*. Dicha relación dura desde el periodo comprendido en el que han sido nombrados como funcionario en prácticas, tras haber superado una fase del procedimiento selectivo, hasta el momento en el que toman posesión como funcionario de carrera. SANCHÉZ MORÓN (2016:150) señala que, la no superación del curso selectivo por parte de un funcionario en prácticas, implica la no adquisición de la condición de funcionario de carrera, y por lo tanto, implica el deber de abandonar el puesto que se venía ocupando al ser declarado nulo su acceso a la función pública.

Esta modalidad estatutaria, híbrida y transitoria, tiene matices de pequeña relevancia (según la coordinación autonómica que la contemple), habiendo diferencias en cuanto al tiempo de duración de los cursos formativos de prácticas; la exigencia de reconocimientos complementarios para la valoración de la idoneidad en el puesto; los distintivos de la uniformidad mientras estas prácticas o evaluaciones son realizadas; los diferentes programas de duración y contenido para superar el curso selectivo; la diferente aplicación del régimen disciplinario; su no reconocimiento como agente de la autoridad -aunque frente al delito de atentado sean así considerados al ser catalogados como funcionarios policiales de hecho (*STS de 23 enero de 1993 [RJ 1993\214]*); e incluso, en cuanto a las causas de suspensión o

dispensa en el procedimiento selectivo -piénsese en contingencias como el embarazo, la baja prolongada o la superación parcial de pruebas obligatorias-¹²⁰. En cambio, presentan similitudes comunes con el común de los funcionarios policiales respecto a la percepción de las mismas condiciones retributivas; el disfrute de los mismos derechos funcionales y el acceso a la misma preparación formativa.

9. Funcionario policial en régimen de segunda actividad

La modalidad subjetiva de funcionarios en segunda actividad en la Policía Local, aborda la posición de aquellos funcionarios policiales que, tras un destacable desarrollo en su carrera profesional y tras dar cumplimiento a determinados requisitos señalados en su respectiva ley de coordinación (piénsese en el cumplimiento de un número determinado de años en la prestación del servicio; la acreditación justificada de una merma en las aptitudes psicofísicas; el cumplimiento de una determinada edad o la causación de un determinada contingencia como un embarazo o una situación sobrevenida) han sido proyectados a una nueva situación administrativa. Dicha nueva situación constituye un mecanismo de especial trascendencia para velar por el mantenimiento de las condiciones físicas de los funcionarios del cuerpo y la importancia que esta tiene en la prestación de la profesión policial (*véase la STSJ de Andalucía de 6 mayo 2008. [RJCA 2009\228]*); ya que su desempeño, requiere del mantenimiento de ciertas aptitudes psicofísicas para hacer frente a ciertos servicios con calidad.

En la segunda actividad, se transita desde el servicio activo hacia una nueva situación más pausada, más idónea, más relajada, en la que el funcionario policial queda desplazado del primer plano laboral y de las primeras zonas de conflicto a un puesto de trabajo menos exigente y más distendido, en el que el servicio se presta bien, en puestos concretos de seguridad y vigilancia, control, reparto, labores burocráticas -segunda actividad con destino-, o no se presta, sufriendo pérdidas

¹²⁰ Véase por ejemplo el *art. 56.3 LCRioja* que exime la realización del curso selectivo a aquellas personas que ya lo hubieran superado en ediciones anteriores, siempre que no hayan transcurrido más de cinco años desde su realización.

retributivas -segunda actividad sin destino¹²¹. Dichos funcionarios pueden disponer de catálogos de puestos de trabajo distintos a los del régimen ordinario que impliquen funciones condicionadas a un limitado factor de penosidad o esfuerzo físico (*STS de 8 junio 2009. [RJ 2009\6524]*) y; en base a ello, no tendrán derecho al cobro del plus de peligrosidad si efectivamente no realizan aquellas funciones que comportan su devengo (*STSJ de Cataluña de 7 julio de 2014 [JUR 2014\237111]*).

Finalmente cabe mencionar que dichos funcionarios policiales van a ser considerados, desde el punto de vista estatutario, como funcionarios locales comunes, salvo en lo que se refiere a la materia de incompatibilidades y al régimen disciplinario, que dependerá de lo que haya establecido la respectiva ley de coordinación, o en su defecto, los reglamentos aplicables según sea una segunda actividad con destino o sin destino.

10. Escala facultativa o personal de apoyo

La escala facultativa o el personal de apoyo, es aquella tipología de personal vinculada a los cuerpos de Policía Local bajo la adscripción provisional, que no realiza funciones policiales ni se somete a su régimen jurídico-estatutario, dado que su función es servir de apoyo en labores técnicas, administrativas o de oficios realizando las labores propias de su categoría (*informáticos, administrativos, personal de oficios, técnico de medio ambiente, técnico auxiliar de tráfico; técnico de obras públicas, mecánicos, etc.*). Su reconocimiento dentro de la organización policial se recoge principalmente en los modelos de coordinación más recientes (*Valencia, Baleares, Madrid o Murcia*) destacándose, que su naturaleza estatutaria no es policial, y que mientras son diseñadas sus relaciones de puestos de trabajo a través de los correspondientes

¹²¹ El *art. 60 LCBaleares* dispone que los funcionarios que pasen a segunda actividad sin destino por haber cumplido la edad establecida serán retribuidos con el 100% de las retribuciones básicas y el 60% de las complementarias, y en cambio, en el último supuesto, si el paso se produce por la pérdida de las condiciones psicofísicas, dicha base se verá incrementada hasta un 65 %. Igualmente el *art. 48.2 LCRioja* mantiene en los mismos términos las retribuciones básicas del 100% y aumenta las complementarias hasta un 70%.

procesos y sistemas selectivos, sus plazas van a ser ocupadas temporalmente por propios funcionarios policiales, sin que en ningún caso estos adquieran derecho subjetivo alguno para su integración cuando definitivamente estas hayan sido creadas y convocadas (*STSJ de País Vasco de 20 de febrero de 2009 [JUR 2009\346810]*)¹²².

El personal de apoyo actúa dentro de la estructura policial bajo la dependencia funcional de la jefatura del cuerpo, sin perjuicio de que se respete su dependencia orgánica en la unidad administrativa de origen; así mismo, no va a ser considerado como agente de la autoridad y su régimen estatutario será similar al de cualquier funcionario común del ayuntamiento. En el ejercicio de sus tareas, coadyuvan en la burocratización de la institución policial, apoyando y ejerciendo funciones administrativas, de fiscalización de personal o asistencia; realizando funciones propias de mantenimiento de instalaciones, vehículos, medios informáticos, etc. (sírvese de ejemplo el art. 23.1 LCMurcia que dispone que desempeñaran tareas no operativas de cobertura y apoyo exclusivo a las funciones policiales mediante el desempeño de tareas propias de la profesión para cuyo ejercicio habilita la titulación que les ha sido exigida). En definitiva, dicha escala facultativa está dirigida a la mejora de la productividad del funcionario, a la mejor gestión de los recursos humanos, y al asesoramiento constante y continuado en la materia de formación legal (*STSJ de Galicia de 14 diciembre de 2014 [JUR 2011\435837]*).

¹²² La *adscripción provisional* opera como aquella técnica administrativa que incorpora personal externo funcionario a las plantillas municipales aportando conocimiento de especialización. La mejora se produce como consecuencia de que esa incorporación de personal externo más eficiente, más idóneo y menos costoso agiliza la materia burocrática de la organización policial, evitando la asignación de propios policías a puestos donde no habiendo sido formados son desplazados a realizar otras funciones no policiales. La falta de este personal provoca un déficit de plazas que deben ser cubiertas por agentes que en vez de convertir el sistema en un operador eficaz lo ralentizan hasta límites insospechados fruto de su inexperiencia, incapacidad o perversa motivación.

11. Agentes de Movilidad

Otra peculiar modalidad subjetiva relacionada con los cuerpos de Policía Local, y que podría dar lugar a cierta confusión con el personal auxiliar, son los llamados *agentes de movilidad*. Dichos agentes han sido regulados en el *art. 53 de la LFCS* con el fin de que los grandes municipios y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla puedan crear un cuerpo de funcionarios que exclusivamente se hagan cargo de la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano; manteniendo la consideración de agentes de la autoridad y estando subordinados, pero no insertos, en los cuerpos de Policía Local¹²³. Según D'ANJOU GONZÁLEZ y D'ANJOU DE ANDRES (2009:285), la creación de dicho grupo ha permitido que los cuerpos de Policía Local puedan centrarse en funciones de primer orden tales como la prevención delictiva, la policía administrativa y asistencia a víctimas o colectivos en situación de riesgo y exclusión, potenciando la especialidad y la eficacia sobre las mismas, e incrementando una mayor cuota de resolución en los problemas de seguridad¹²⁴.

IV. EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA LOCAL

El funcionamiento del cuerpo de la Policía Local, desde el posicionamiento normativo, hace referencia a aquel conjunto de cuestiones referentes a la uniformidad, material técnico, dotación, acreditación profesional, equipo y armamento, que es otorgado a los funcionarios policiales para que estos puedan

¹²³ Véase la *STSJ de Islas Canarias de 16 febrero de 2015 [RJCA 2016\5]* en donde se prohíbe a dicho grupo prestar funciones en materia de medio ambiente y de contaminación acústica por no estar previstas dichas funciones en LFCS.

¹²⁴ El Cuerpo de Agentes de Movilidad se creó por el Ayuntamiento de Madrid el *19 de julio de 2004* con la finalidad de gestionar el tráfico de Madrid con personal especializado de dedicación exclusiva y con el compromiso de la presencia física permanente. Actualmente cuenta con 670 agentes que se encuentran integrados en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, aunque no forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, por tratarse de personal desarmado. Sus principales funciones son ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano -de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación- y atender determinados requerimientos ciudadanos relacionados con el tráfico y el estacionamiento.

ejercer sus funciones en el ámbito operativo con la mayor calidad y dedicación profesional posible, incluyéndose, las normas de uso y disfrute de las instalaciones policiales (*piénsese en instalaciones como el pabellón, la galería de tiro, las salas de informática, etc.*) y todos aquellos bienes tanto muebles o inmuebles destinados para el desarrollo de su profesión.

1. Uniformidad

La *uniformidad* es aquel recurso material de similares características asignado a los funcionarios policiales (*piénsese en prendas reglamentarias, distintivos, dotación técnica, herramientas de trabajo, etc.*) para el desarrollo de sus funciones, y salvo peculiaridades concretas, queda recogida en las leyes de coordinación bajo un régimen jurídico homogéneo. La uniformidad, no solo actúa como un elemento básico de funcionamiento, sino como un elemento de cohesión entre los miembros del cuerpo y de transparencia respecto a los ciudadanos, siendo reconocida mediante ella la condición de agente de la autoridad, y provocando, frente a su vulneración, un abanico concreto de consecuencias jurídicas.

La mayoría de leyes de coordinación, abordan la uniformidad como un todo que se divide en varias partes tales como el vestuario (*trajes, camisas, polos, pantalones, guantes, gorras, botas, etc.*); la tarjeta identificativa (*una placa argentada de material flexible que tiene que llevarse junto con la tarjeta de identificación profesional y cuya custodia es fundamental para el agente*); el emblema (*aquel distintivo cuya finalidad es la identificación externa de las personas que forman parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad, compuesta por un logo de carácter autonómico y otro municipal*); el número de identificación corporativo (*aquel que señala en la uniformidad un número de identificación, y que, hoy por hoy, únicamente es exigible en aquellas leyes de coordinación más avanzadas*) y los distintivos de rango jerárquico (*como aquellos que facilitan la identificación de las figuras superiores frente a las inferiores en la escala de mando*).

Coinciden las leyes de coordinación en que la uniformidad debe ser fácilmente identificable, y que su imagen debe transmitir una sensación de seriedad, de prestigio

y de respeto del cuerpo policial. No lo hace, cuando un funcionario de policía se presenta en un club de alterne vestido de uniforme con el fin hacer uso de los servicios abusando de su condición pública (*STSJ de Madrid de 3 abril de 2006 [JUR 2006\210041]*); ni en aquellos otros casos en el que vistiendo de uniforme, y sin conocimiento de sus superiores, se dedica al reparto de propaganda sindical (*STSJ de Comunidad Valenciana de 16 mayo de 2001 [JUR 2001\280365]*).

Por otro lado, también merece la pena destacar que el *art 52.3 de la LFCS* señala que las Policías Locales -en el ejercicio de sus funciones- deberán de vestir el uniforme reglamentario salvo en aquellas situaciones excepcionales que autorice el Delegado del Gobierno en las CCAA uniprovinciales, o el Subdelegado del Gobierno en las demás; y que el propio texto legal no tiene a bien mencionar debiendo esperar a la regulación autonómica y a sus disposiciones de desarrollo para especificar los supuestos concretos. Coinciden la mayoría de leyes de coordinación en señalar que, aquellos supuestos excepcionales van a comprender servicios concretos tales como servicios de paisano, servicios de escolta, servicios especiales, eventos, formación, protocolos, actos institucionales, solemnidades, festividades, reconocimientos personales o profesionales, etc. Dichos supuestos serán previamente autorizados por la Delegación del Gobierno, o en su caso, el Consejero de Seguridad- permitiendo a los Alcaldes dispensar de la uniformidad reglamentaria a los miembros de su cuerpo policial¹²⁵. Seguidamente, las mayorías de leyes de coordinación también se pronuncian mediante la identidad corporativa municipal, señalando que junto al emblema autonómico y el número del agente, la uniformidad debe mostrar aquellos escudos, símbolos o anagramas característicos propios de la administración municipal a la que representan.

¹²⁵ Véase la *STSJ de Islas Baleares de 24 diciembre de 2002 [RJCA 2003\527]* en la que el tribunal, tras reticencia municipal, reconoce a los agentes de la Policía Local la facultad de prestar servicio en materia de contaminación acústica de paisano, puesto que a su criterio no operan como funcionarios de Policía Local ordinarios, sino como inspectores sonométricos y consideran que la especial atribución conferida requiere de una mayor discreción que otras actividades.

Finalmente, las leyes de coordinación también regulan un conjunto de obligaciones y restricciones respecto a la uniformidad tales como son la prohibición expresa de que no pueda utilizarse en ningún caso piezas, elementos de uniformidad, insignias identificativas o distintivos que no estén expresamente autorizados por el reglamento; que no se ajusten a lo estrictamente señalado para cada ocasión; que fuesen exhibidos fuera del horario de servicio incluso los de carácter reglamentario; o que reformen o alteren los criterios esenciales de su configuración¹²⁶. Además, señalan el imperativo y expreso reconocimiento externo de los elementos y distintivos de identificación tales como la placa, la tarjeta profesional, los emblemas autonómicos y los municipales; el adecuado cumplimiento del uso del traje de gala según el calendario de festividades, solemnidades o actos protocolarios; el ineludible deber de custodia, conservación y mantenimiento de la uniformidad¹²⁷; la obligatoria adaptación a los criterios de organización operativa según -el tipo de unidad, función y competencias (piénsese en las peculiaridades propias de una unidad de prevención y reacción dedicada a funciones mayoritarias de seguridad ciudadana respecto a otras de carácter asistencial y de apoyo como puede ser las unidades de mediación o caninas)-; y la posibilidad de que haya rasgos diferenciales respecto a los cuerpos ordinarios en supuestos de asociacionismo policial para la prestación común de servicios supramunicipales.

2. Acreditación profesional

La acreditación profesional es la manifestación documental de la condición de policía de los funcionarios municipales, a la cual no solo se le atribuyen efectos de identificación con la administración municipal, sino que se le otorgan valores de

¹²⁶ Véase la *STSJ de Castilla y León de 6 mayo de 2002 [JUR 2002\145742]* que establece que la incorporación de elementos que integran el equipo en la uniformidad en garantía de la seguridad de los agentes no puede considerarse una alteración de la uniformidad puesto que tienden a mejorar la prestación del servicio y no su deterioro.

¹²⁷ Véase la *STSJ de Galicia de 3 mayo de 2000 [JUR 2000\221396]* en la que se impone una infracción leve a un funcionario policial que no mantiene una vigilancia adecuada de su tarjeta emblema quedando finalmente sustraída ante dicho descuido.

representación del principio de autoridad en el ejercicio profesional. Su exhibición, presenta al portador, como un agente de la autoridad que, según las causas y los motivos de exhibición, despliega sobre el ciudadano la obligación de someterse y colaborar, en todo aquello que sea requerido siempre y cuando dicha petición quede ajustada al ordenamiento jurídico. En el plano material, se presenta como una tarjeta de identificación expedida por la autoridad municipal, siguiendo las instrucciones que la respectiva ley de coordinación haya decidido regular respecto al contenido (*piénsese en el tamaño de la foto, caracteres, formato, colores, material, etc.*) en el que aparece, como mínimo, los campos del nombre del municipio, la categoría y el número de identificación. Además, dicha acreditación, está sometida a un régimen exclusivo de propiedad, expedición, custodia y mantenimiento (*piénsese en mandatos concretos tales como mantener una adecuada diligencia de mantenimiento del estado de la acreditación, la existencia de un contenido mínimo, o el modo de actuación ante supuestos de caducidad, destrucción o extravío*), en el que su portador no solo la usa de forma personal e intransferible, sino que también lo hace única y exclusivamente según los supuestos legalmente permitidos¹²⁸.

Por último, según destaca el *art. 5.3 LFCS*, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención, aunque en la práctica, no solamente se ciñe única y exclusivamente a esta diligencia policial, sino a todas aquellas actuaciones que requieran dar a conocer al destinatario que se está actuando ante un agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones sea cual sea la función de la que se trate¹²⁹. Así mismo, la validez de su exhibición, únicamente obra en aquellos funcionarios

¹²⁸ Obsérvese la *STSJ de Madrid de 8 octubre de 2003 [JUR 2004\252791]* en el que se confirma la procedencia de una infracción administrativa de atentado grave a la dignidad de los funcionarios a aquel funcionario policial que utiliza la acreditación profesional para acceder a un local, en estado de ebriedad, a altas horas de la madrugada, bajo pretexto de tener que realizar unas funciones en el mismo.

¹²⁹ En dicho sentido se pronuncia el *art. 3.1.ª LFPNavarra* cuando no solo remite lo ya señalado en la LFCS de identificarse en la práctica de una detención sino que lo complementa indicando que, también, se hará en aquellas otras situaciones en que su actuación limite el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía reconocidos por las leyes.

policiales de carrera, es decir, aquellos que ya hayan tomado posesión del cargo, y por el contrario no lo hace, cuando el funcionario lo es en prácticas (*STSJ de Cataluña de 21 junio de 2001*[RJCA 2001\1212]); ni cuando lo hace exhibiendo o simulando un acreditación falsa con el fin de ejercer la usurpación de funciones públicas (*SAP de Madrid de 6 noviembre de 2006* [JUR 2007\84842]).

3. Medios materiales y equipamiento

Los *medios materiales* y el *equipamiento*, constituyen los soportes, medios, elementos, aparatos y sistemas básicos asignados por la corporación municipal a los miembros de los cuerpos de Policía Local para dar adecuado cumplimiento a los fines previstos en el ejercicio de sus funciones. Dichos medios, constituyen herramientas de trabajo fundamentales para la prestación del servicio, y obligan a su poseedor a cumplir con un adecuado régimen de posesión, uso, tenencia y mantenimiento en aras de que sean utilizados en su mejor estado de conservación. En el ámbito operativo, se disponen de medios *técnicos de comunicación* como aquellos sistemas de transmisiones que permiten a las unidades operativas proceder a la consulta, gestión y tratamiento de datos e información con unidades de gestión de llamadas o unidades informativas en tiempo real, con el fin de resolver intervenciones policiales ordinarias del día a día (piénsese en transmisores de radiofrecuencia, dispositivos móviles o conexiones informáticas que, cumpliendo con los principios de interoperabilidad e interconectividad, permiten, comunicar con los primeros intervinientes cuestiones como la ubicación geográfica, el número de víctimas, la magnitud de los daños, los hechos, las características físicas de los delincuentes o el desenlace de la emergencia).

Seguidamente, hacen uso de *medios de locomoción*, como aquellos medios móviles habilitados para acceder al lugar donde ha de prestarse el servicio policial (piénsese en coches patrulla, motocicletas, furgonetas, unidades de caballería, bicicletas, segway, quarts, etc.), adaptándose a las condiciones geográficas y al terreno del lugar del requerimiento, y diferenciándose, según sea la naturaleza del tipo unidad comisionada (no son los mismos medios de locomoción los que necesita una unidad

de apoyo en orden público que la que pueda necesitar una unidad de vigilancia de playas, ciclista o de ordinario patrullaje)¹³⁰. Posteriormente, debe hacerse referencia a los *medios técnicos de equipamiento*, que constituyen todos aquellos elementos materiales que el funcionario policial incorpora en su uniformidad (piénsese en el silbato, cinturón operativo-policial, arma, guantes de intervención y/o anticorte, grilletes, bastón extensible, defensa reglamentaria, spray anti defensa, chaleco táctico o incluso pistola eléctrica) con la especial diligencia de su oportuno uso, cuidado y conservación (*véase la STSJ de 27 de septiembre de 2004 [JUR 2004\289954]*); y respetando los requisitos específicos de seguridad, funcionalidad e identidad corporativa¹³¹.

Por último, se alude a los *medios de burocratización y dependencias*, como aquellos elementos muebles o inmuebles, recursos informáticos, técnicos y tecnológicos, o instrumentos de oficina que facilitan la conexión del plano operativo con el plano burocrático (*piénsese en ordenadores, plantillas, oficinas, guías-prácticas, dependencias policiales, aulas académicas, garajes, galerías de tiro, etc.*) con el único fin de facilitar a los

¹³⁰ La mayoría de leyes de coordinación se pronuncian sobre los medios de locomoción por vía reglamentaria limitándose a especificar los deberes de conservación, mantenimiento y disposición de los funcionarios policiales en cuanto a su uso. Sin embargo, llama la atención la excelente redacción que enuncia el *art 112 y ss. del RMelilla* cuando emite un conjunto de instrucciones específicas respecto al buen uso de los medios de locomoción (*buen funcionamiento, operatividad, ausencia de imprudencias, etc.*); un listado tasado de cuando no es considerado un vehículo apto para el servicio (*vehículo dado de baja, en reparación o en aquellos casos que incumpla las condiciones técnicas de seguridad*); un abanico de reglas de cuidado y protección de los recursos (*comprobación del estado antes y tras finalizar servicio, comunicación de incidencias, estado de limpieza*) y un conjunto de nociones preventivas para el desarrollo de la conducción (*conducción adecuada a la circulación de tráfico, uso de señales acústicas y luminosas, conducción prioritaria, etc.*).

¹³¹ Véase la *Orden de 17 de junio de 2002*, por la que se complementa la *Orden de 16 de febrero de 2001, que establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las policías locales de Canarias (B.O.C. nº 28, de 2.3.01)* en la que -alegando que debido al incremento considerable de la delincuencia en ciertos municipios de la CCAA de Canarias y la consiguiente intervención de diferentes cuerpos de Policía Local en funciones de seguridad ciudadana- se informa de la necesidad de adecuar los medios de protección, añadiendo como material de dotación reglamentaria básico las *pistolas eléctricas*.

funcionarios policiales las labores no operativas tales como son – la redacción de diligencias, informes, ejecución de requerimientos judiciales, informes de inventario, informes estadísticos, estudios de accidentes de tráfico, croquis, mapas delincuenciales, expedientes informativos, documentos de gestión específica en materia de urbanismo, tráfico o movilidad, o prácticas y circuitos de tiro-. Así mismo, dichos medios no deben ser utilizados para fines particulares ni para fines e intereses ajenos al servicio (*STS de 31 de marzo de 2006 [RJ 2006\1943]*).

4. Armamento

Cuando se mencionaba anteriormente que la Policía Local es un instituto armado de carácter civil, se hacía referencia a que dichos cuerpos tienen la capacidad de utilizar el armamento para el ejercicio de sus funciones (*véase la STSJ de Aragón de 19 de febrero 2001 [JUR 2001\280102]*), y por lo tanto, van a ser provistos de un conjunto de armas y demás equipamiento de defensa para la prestación de su servicio. Dicho armamento -es asignado reglamentariamente por los municipios- con el objeto de facilitar las labores de coparticipación y colaboración con otras fuerzas y cuerpos de seguridad en la prevención de la delincuencia y de la seguridad ciudadana, sin perjuicio del margen estipulado en cada CCAA respecto a su contenido¹³².

El *armamento*, se define como aquel medio táctico cuyo uso corresponde exclusivamente a quien teniendo reconocida la condición de agente de la autoridad, y por lo tanto, estando obligado a intervenir en cualquier momento y lugar en favor de la ley y de la seguridad ciudadana, se ve obligado a implicarse en circunstancias que hagan racionalmente presumir una situación de peligro o riesgo real para sí

¹³² En dicho sentido debe mencionarse, el *art. 49 del Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears* que permite en determinados casos y como armamento complementario que los cuerpos policiales puedan disponer de armas largas de fuego, si el ayuntamiento lo solicita previamente y siempre que dispongan de las autorizaciones previstas en la normativa vigente en materia de armas. Siguiendo la misma línea se pronuncia LCValecia, LCExtremadura o LCCataluña, y en cambio, no se contempla en otras como LCCantabria, LCAragón o LCRioja.

mismo o para terceras personas y no en aquellas otras conductas que únicamente justifican su uso en actitudes desobedientes (*STS de 18 enero 1982 [RJ 1982\346]*). El principal problema jurídico ligado a su uso, se vincula, a cuando el armamento se ha utilizado en la intervención policial fuera de los principios de congruencia, oportunidad, y proporcionalidad, o cuando este se ha utilizado habiendo tenido opción de usar otros de menor naturaleza lesiva -siempre y cuando hubiesen estado disponibles- haciendo incurrir al funcionario policial en la posibilidad de ser investigado judicialmente y condenado, si de los hechos ocurridos no se desprende su justificación legal dentro de los requisitos de la eximente de legítima defensa o en la del cumplimiento de un deber, ejercicio, oficio o cargo (*véase el art. 20.4 y 20.7 del C. Penal; respectivamente*).

Lejos del tratamiento doctrinal y jurisprudencial sobre el empleo y uso de la fuerza legal dentro de los enfrenamientos armados, esta tesis viene a detallar cual es el lugar del armamento dentro de la materia de coordinación, y cuáles son las principales similitudes y diferencias como elemento característico del funcionamiento de los cuerpos de Policía Local en el ámbito nacional. Las leyes de coordinación, insertan criterios de homogeneización respecto al régimen de uso y disponibilidad del armamento, pronunciándose sobre cuestiones tales como quien puede portar un arma dentro de la organización policial según disponga esta de cuerpo de Policía Local o de personal auxiliar; que armas van a ser incluidas dentro del armamento disponible de los municipios del territorio autonómico; en que supuestos puede utilizarse, como opera su régimen de retirada y su sistema de responsabilidad disciplinaria ante su uso negligente o inadecuado; cuantos números de prácticas anuales van a practicarse; como se utiliza en supuestos de actuación extra-municipal; que obligaciones de registro y consignación documental presenta; como va a prestarse el servicio ordinario con el armamento, y cuál va a ser su régimen de conservación, tenencia, custodia y retirada¹³³.

¹³³ Hágase referencia al contenido de la *STSJ de Cataluña de 22 octubre de 2004 [JUR 2005\7981]* en la que se dispone que la tramitación para poder retirar las armas a los Policías Locales en situación de incapacidad temporal no puede realizarse sin cobertura jurídica ni promovida por la Jefatura, puesto que son ellos quienes tienen el deber de custodia de las mismas, debiéndose al menos solicitarles su

El ámbito coordinador nacional coincide (casi en su totalidad) en que los agentes que ocupen puestos auxiliares no van a tener la capacidad legal de portar armas de fuego; en que los medios que compongan el armamento van a ser elegidos a criterio municipal dentro del catálogo que previamente haya autorizado la respectiva ley de coordinación -recuérdese que el armamento puede agrupar un conjunto amplio de elementos de asignación individual tales como grilletes, el bastón extensible o similar, el chaleco antibalas, armas de fuego o de asignación colectiva tales como casco, escudo, traje anti trauma, pistola eléctrica, videocámaras o incluso armas largas; y en que para aquellos supuestos donde su uso haya sido negligente, descuidado, indebido o desproporcionado, y sin perjuicio de la posible responsabilidad penal que sobre ello recaiga, se habilitara la existencia de mecanismos que permitan activar la responsabilidad disciplinaria.

También se da en el tejido legal de la coordinación, el reconocimiento de una batería de supuestos que permiten dar lugar a la retirada del arma tales como son - aquellos supuestos excepcionales en que por razón de riesgo propio o ajeno se necesita retirar el arma reglamentaria por inestabilidad psicológica, alteración psíquica, informes psicotécnicos desfavorables, negligencia en el uso, impericia grave, incumplimiento o negativa a realizar las pruebas de capacitación para su uso, incapacidad temporal u otras causas o condiciones de fuerza mayor-; la exigibilidad de unas condiciones mínimas de formación y de prácticas instructivas de tiro; el establecimiento del modo en que va a desarrollarse la prestación del servicio policial sin arma; y por último, se perfila la definición de cuáles van a ser las bases y consecuencias del régimen jurídico de conservación, tenencia, custodia y retirada del armamento. En este sentido, piénsese en cláusulas de obligado cumplimiento tales como son -la obligatoriedad de depositar el arma y las cartucherías en las instalaciones policiales fuera de las horas de servicio, la adopción de medidas de limpieza para su correcto mantenimiento; la adopción de medidas de vigilancia para

reintegro formalmente bajo un adecuado procedimiento reglado, y no proceder a su retirada sin previo aviso.

evitar su deterioro, pérdida, robo, sustracción; la prohibición de alterar sus elementos; la imposibilidad de prestar o ceder o hacer cualquier negocio jurídico con la misma; la obligatoriedad de mantener en vigor y al corriente la información relativa a su régimen de autorización legal, etc.¹³⁴.

Tratamiento diferenciado requiere el catálogo de supuestos del uso del arma que ciertas CCAA se han atrevido a regular, especialmente aquellas que gozan de competencia sobre la ordenación de seguridad pública (*Cataluña por ejemplo*), y que querían huir de la remisión a la ya obsoleta y anticuada *Instrucción del 14 de abril de 1983 de la Dirección de Seguridad del Estado de la utilización de las armas de fuego por miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado*, en donde se enunciaba una serie de supuestos del uso del arma que -hoy por hoy- han quedado fuera de la realidad social de los enfrentamientos armados y de las nuevas técnicas operativas, y que todavía sigue proyectándose sobre la mayoría de CCAA del modelo de coordinación horizontal (*Aragón, Rioja, Castilla la Mancha, Andalucía, etc.*).

Como modelo de evolución ordenado aparece el caso de Cataluña que emitió la *Instrucción 5/2008, de 11 de marzo, sobre el uso de armas de fuego por parte de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra*, en donde se preveía un conjunto de criterios y nociones sobre el uso del arma, así como un listado de supuestos permitidos y no permitidos. Dicha instrucción establece que ante la existencia de dudas razonables con respecto a la gravedad del delito, la identidad del delincuente o el peligro potencial, no debe dispararse nunca; que el arma debe manipularse con seguridad; que su uso llegado el caso debe hacerse con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello se pretenda evitar un daño grave, inmediato e irreparable; que debe tenerse presente en todo momento los principios de congruencia, de oportunidad y

¹³⁴ Las leyes de coordinación que han sufrido de modificaciones últimamente (*Extremadura, Murcia, Baleares*) han previsto regular la exigibilidad de un expediente de armamento en que quede constancia de todas aquellas incidencias, novedades o informaciones relativas a su tenencia, conservación y uso, así como cualquier otro dato relacionado, incluida la realización y el resultado de las pruebas, prácticas y cursos que lleven a cabo para poder acreditar las condiciones subjetivas y objetivas de su portabilidad.

de proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance; que su uso solo va a justificarse cuando exista un riesgo racionalmente grave para la vida o la integridad física propia o de terceras personas, o en circunstancias en que pueda desarrollarse un riesgo grave para la seguridad ciudadana; y que llegado el caso, las partes no vitales prevalecerán sobre las vitales.

Seguidamente, informa de un abanico de *supuestos justificados* en su uso tales como -que se dé la existencia de un ataque armado que provoque un riesgo inminente contra la vida y la integridad física del policía o de terceros; o cuando un presunto delincuente ofreciese resistencia armada poniendo el peligro la vida del propio policía, o la de otras personas, no pudiendo ser reducido ni neutralizado con medidas menos lesivas; o en aquellos supuestos que deba recurrirse a la defensa propia o a la defensa de otras personas cuando hay un peligro inminente de muerte o de lesiones graves; o en aquellos supuestos donde sea necesario repeler un ataque con armas de fuego, inminente y violento, contra las personas, los edificios y las instalaciones que estén bajo custodia o cuya vigilancia se haya encargado; o en aquellos supuestos donde deba evitarse la utilización de explosivos, armas de fuego u otros objetos peligrosos que amenacen la vida y la integridad física de las personas y o viandantes; o contra animales peligrosos, malheridos y/o agonizantes cuando representen un peligro directo o indirecto para las personas, siempre y cuando no sean factibles otras soluciones en un tiempo prudencial y sin que se comprometa la seguridad, o si, por las circunstancias del lugar y del momento, es la única opción viable. Sin embargo, la misma instrucción contiene una serie de *supuestos injustificados* tales como son, aquellos que se han realizado con finalidad intimidatoria siempre y cuando no estén vinculados a un riesgo grave para la integridad o la vida del propio funcionario policial, o de terceras personas (huida del presunto delincuente a pie, huida en un vehículo, o grandes aglomeraciones donde existe una alta probabilidad de impactar con las balas a terceros)¹³⁵.

¹³⁵ Hágase referencia a la obra de GARCÍA VALLS (2008:182) respecto a la proporcionalidad e idoneidad del uso de un arma de fuego en situaciones de riesgo manifiesto para terceros.

Por último, cabe mencionar que aquellas CCAA que han mejorado la redacción de su competencia de coordinación tales como Valencia, Baleares etc., han estructurado un abanico de justificaciones legales en el uso del arma que atienden a la finalidad y no a supuestos concretos de peligro. Se observa el *uso preventivo*, donde el agente mantiene el arma de fuego con disposición inmediata de ser extraída de la funda, identificándose al grito de “alto policía”, y bajo la creencia fundada de que la persona interpelada porta un arma, o la ha tenido, con la intencionalidad de amenazar o agredir al agente o a un tercero; un *uso intimidatorio*, donde el agente realiza uno o varios disparos al aire, o la exhibe de forma ostentosa bajo la creencia de un inminente enfrentamiento con fuerzas superiores o manifiestamente agresivas (*piénsese en un vehículo a la fuga en un control con claro e inmediato animo ofensivo hacia la integridad del agente, sospechoso que huye con indicios de que va armado, etc.*); y finalmente, el *uso defensivo*, cuando ya habiendo riesgo para la vida o integridad propia, o de terceros, el funcionario policial utiliza el arma con un contundente animo de defensa, debiendo hacerse en un entorno que no comporte un riesgo para los ciudadanos, y ante unas situaciones de peligro manifiesto, real, y grave tales como son los supuestos de las amenazas terroristas, atracos con rehenes, enfrentamientos armados a escasa distancia, etc.

5. Conducto reglamentario

El *conducto reglamentario*, constituye el canal comunicativo de las reglas de funcionamiento del cuerpo de la Policía Local por el que se tramitan *ordenes, peticiones, informes, instrucciones, sugerencias y solicitudes* relacionadas con el servicio, entre los subordinados y los mandos superiores, con el fin de llevar a cabo las decisiones de gestión. Su funcionamiento transita, como cualquier otro proceso de comunicación, descendiendo o ascendiendo dentro de la estructura organizativa (*policías, oficiales, subinspectores, intendentes, jefatura, etc.*); si bien, específicamente en los cuerpos de Policía Local, dicha cadena se realiza a través de las *instrucciones corporativas*, fijando el contenido del mandato, y señalando el modo y forma de proceder en las múltiples opciones de intervención operativa. El conducto reglamentario presenta ciertos *límites* de exigencia universal, destacándose -entre

ellos- aquellos cuyo contenido sea ilegal (recuérdese el art. 5.1.d LFCS que advertía expresamente que la obediencia debida en ningún caso podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes) o aquellos que vulneren las obligaciones inherentes a la información obtenida por razón de sus cargos (recuérdese el *art. 262 de la LECRIM* que obliga a todo funcionario que por razón de su condición, profesión o cargo, tenga conocimiento de hechos que puedan o pudieran revestir carácter delictivo a ponerlo en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal o del Tribunal competente) pudiéndose incurrir, llegado el caso, si la información obtenida y los hechos acontecidos revisten carácter delictivo, en responsabilidad penal por no perseguir o no promover su persecución¹³⁶.

V. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

1. El servicio prestado en el ámbito institucional

Hoy por hoy, la seguridad municipal, constituye una de las mayores demandas exigidas por el ciudadano, dado que, el poseer una ciudad libre de vandalismo, inseguridad y delincuencia, permite desarrollar y promover con mayor seguridad el ejercicio de los derechos y libertades más elementales de los ciudadanos. En su búsqueda, los cuerpos de Policía Local, no van a quedar al margen, participando con otras fuerzas y cuerpos de seguridad en obtener su máximo nivel de satisfacción a través de un adecuado sistema de gestión. Dicho sistema, no va a ser libremente elegido tal y como puede hacerse en otras competencias municipales, sino que va a ser impuesto a través de la respectiva ley de coordinación como un modelo de gestión directa en el que es el ayuntamiento quien presta directamente el servicio¹³⁷.

¹³⁶ Hágase referencia al *art 408 del C. Penal* respecto a lo que describe como conductas omisivas de los funcionarios policiales.

¹³⁷ Recuérdese que dentro de lo que el *art .85.1 LBRL* determina que son servicios públicos locales destinados a prestar competencias tales como son el -urbanismo; protección y gestión del patrimonio histórico; medio ambiente urbano, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, etc.- se permiten diferentes modelos de gestión; gestión

Bajo esa premisa la mayoría de leyes de coordinación (*La Rioja, Galicia, Aragón, Cantabria, Madrid, Valencia, etc.*) han especificado que el servicio de Policía Local, dentro de sus términos autonómicos, va a ser así prestado, haciendo uso de sus facultades reglamentarias para que los municipios puedan disponer del personal, material y recursos policiales necesarios para prestar el servicio; prohibiéndose cualquier intención, pretensión o iniciativa de cualquier municipio de prestarla de otra forma. Todo ello, sin perjuicio de que puedan compartirse, o incluso derivarse, ciertas funciones a estructuras organizativas privadas o cuasi-privadas tales como es la seguridad de ciertos eventos, la celebración de actividades deportivas o la vigilancia de ciertos edificios públicos (*véase la STSJ de Baleares de 1 de septiembre de 2000 [RJCA 2000\1506]*). En dicha modalidad de prestación del servicio, es la entidad local quien asume el riesgo con sus propios medios y recursos, su propia estructura y organización burocrática, sus propios funcionarios y personal -sin la intervención de terceros contratados- y responsabilizándose de todos los costes de gestión, del funcionamiento y de las actuaciones que -en su nombre- se realicen, excluyéndose drásticamente el uso de cualquier otra alternativa (*STSJ de Castilla-La Mancha de 28 de febrero 1998 [RJCA 1998\424]*).

2. El servicio prestado en el ámbito operativo

Tras haberse posicionado el servicio prestado en el ámbito institucional, y haberse definido cuál es el modelo del sistema de gestión de la Policía Local, toca ahora centrarse, en cómo va a desarrollarse la prestación de ese servicio en el ámbito operativo, analizando la naturaleza de sus funciones, diseñando los objetivos comunes y abordando, cómo y dónde, van a prestarse los servicios policiales.

El abanico de funciones de los cuerpos de Policía Local es muy amplio ya que se presenta desde varios frentes normativos. Tradicionalmente, sus funciones de tipo administrativo y de seguridad, han sido definidas a través del *art. 53 de la*

directa, gestión por la propia entidad local; o por Organismo autónomo local, Entidad pública empresarial local, o sociedad mercantil local con capital social de titularidad pública.

*LFCS*¹³⁸; si bien -como principal cuerpo ejecutivo de autoridad municipal- han debido hacerse cargo de otras competencias asignadas directamente a los municipios a través del *art. 25 de la LBLR* (piénsese en disciplina urbanística, medio ambiente urbano, contaminación acústica, asistencia y atención inmediata en materia de situaciones de necesidad social, el tráfico y la movilidad, supervisión de actividades comerciales y comercio ambulante, salubridad pública, absentismo escolar, etc.)

Posteriormente -tras el repunte de la concienciación de las CCAA de mejorar y evolucionar en su materia de coordinación- muchas de ellas han ido imponiendo mejoras funcionales en sus respectivas leyes de coordinación a través de cláusulas genéricas tales como velar por el cumplimiento de las disposiciones y ordenes de los órganos autonómicos; inspeccionar las actividades sometidas a su disciplina, coadyuvar en la ejecución forzosa de sus actos; o cumplir con funciones genéricas de su competencia cuando las mismas no le dan el suficiente alcance- o bien mediante la expresa atribución en materias sectoriales tales como son el ejercicio de funciones de policía en materia medioambiental, urbanística, social o de atención y denuncia ante la Administración de las situaciones de marginación; la intervención en la gestión de los conflictos vecinales en el marco de la mediación policial; o incluso, como hace LCCanarias, atribuyendo funciones de carácter turístico. Todo ello, provoca una mayor participación de las Policías Locales en competencias que no son estrictamente municipales, y que se prestaran, con mayor satisfacción a los ciudadanos dependiendo del mayor o menor número recursos materiales y humanos disponibles.

¹³⁸ Recuérdese la protección de autoridades, la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; la ordenación, señalización y dirección el tráfico en el casco urbano -de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación-; la instrucción y atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; las funciones de policía administrativa; la participación en las funciones de policía judicial como colaborador en lo que se disponga o lo que se suscriba con el Estado; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública -participando en la forma prevista en las Leyes-; la colaboración en la ejecución de los planes de Protección Civil; la confección en las diligencias a prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad; y la participación en la vigilancia de espacios públicos o en la resolución de conflictos privados, etc.

También cabe señalar que, la mayoría de motivaciones jurídicas existentes en los reglamentos municipales que regulan los cuerpos de Policía Local, coinciden que, la esencia de su creación, va enfocada a la prevención de la delincuencia mediante la presencia de los funcionarios policiales en las calles, con el fin de neutralizar o reducir la comisión de actividades delictivas; y con el fin de cumplir con la ejecución de las competencias municipales o autonómicas cuando estas no le den el suficiente alcance. El servicio policial, se presta a través de la *distribución* de los efectivos por unidades en áreas, sectores o subsectores concretos; atendiendo el tipo de servicio requerido y poniendo en funcionamiento todas aquellas actuaciones necesarias para su inmediata resolución (piénsese en la inmediatez de las patrullas motorizadas, la contundencia de las brigadas móviles reactivas, la cualificación de las unidades técnicas, la especialización de las unidades específicas, la inequívoca proximidad ciudadana del radio-patrulla o la extensa zona de asistencia de las unidades rurales o medioambientales)¹³⁹.

¹³⁹ La *patrulla* es una dotación policial de efectivos variables que -con carácter permanente o eventual- se establece en la vía pública para el recorrido y vigilancia de un área urbana determinada dotada de un sistema de telecomunicaciones y de elementos de uniformidad, equipo, y locomoción que le permiten presentarse en un espacio corto de tiempo ante la demanda de un ciudadano que se ve en la necesidad de ser asistido. Sus cometidos transitan desde funciones preventivas, reactivas o sociales hasta funciones de policía administrativa.

CAPÍTULO IV. ACCESO, SELECCIÓN, PROVISIÓN, PROMOCIÓN Y FORMACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

I. EL ACCESO EN LA POLICÍA LOCAL

La fase de *acceso* a la Policía Local constituye uno de los procesos más importantes en el que una administración municipal ha de verse envuelta, ya que dependiendo de su disciplinada celebración se conforma una futura generación de aspirantes idóneos para garantizar la seguridad del municipio. La *LFCS -en su art. 39-* atribuye a las CCAA la obligación de *coordinar la actuación* de las Policías Locales en el ámbito autonómico mediante el ejercicio de varias funciones, destacando especialmente, la fijación de los criterios de selección y de acceso a las plantillas policiales municipales. El acceso, difiere de la selección, en aquel posicionamiento donde el participante de un proceso selectivo atiende a la observancia de un conjunto de exigencias del ordenamiento jurídico que determinan el modo, la vía, o el itinerario, en el que este accede a la función pública; mientras que la selección, implica, aquel posicionamiento donde la administración fija, dentro de un marco legal previamente establecido, el necesario cumplimiento de un conjunto de criterios de selección por parte del aspirante que -tras su superación- le permitirán integrarse en la plantilla policial, primeramente como funcionario en prácticas, y posteriormente y con carácter definitivo, como funcionario de carrera¹⁴⁰.

El acceso a la función pública local, se inspira en los *principios constitucionales* de mérito y capacidad, en donde los funcionarios policiales no solo han de acreditar la capacidad necesaria para el ejercicio del cargo, sino que además, deben demostrar un nivel de conocimientos y destrezas mayor que el de sus competidores con el único objetivo de consolidar su plaza. No obstante, dicho acceso también se rige por otros

¹⁴⁰ En tal sentido se pronuncia SÁNCHEZ MORÓN (2007:397) cuando alude a que el diseño del TREBEP dejó pasar buenas oportunidades de mejorar y revisar los sistemas de selección de funcionarios públicos y de clarificarlos ante otros términos más imprecisos.

principios de carácter estatutario tales como son el principio de publicidad (*permitiendo a los aspirantes participar en un procedimiento selectivo de concurrencia pública*); el de adecuación de contenidos (*adaptando lo exigido a las funciones o tareas a desarrollar*); la agilidad en el proceso selectivo (*no dilatando extraordinariamente el tiempo de su celebración*); la transparencia (*estableciendo criterios claros en la selección y evaluación de los aspirantes*); la imparcialidad (*despojándose de arbitrios y tratos de favor*); la profesionalidad del tribunal de evaluación (*asumiendo durante el proceso una posición responsable, independiente y con una excelente discrecionalidad técnica*) y el carácter abierto de sus pruebas selectivas y la motivación de sus resoluciones.

En los procesos de Policía Local, el acceso, implica una planificación guiada en el que la administración municipal permite acceder a la estructura policial a ciertos aspirantes desde diferentes itinerarios como son el acceso en turno libre, la promoción interna o la movilidad; y según la ley de coordinación de la que se trate permite identificar una amplia casuística de combinaciones. Por ejemplo, en Madrid, se permite acceder a todas las escalas a través del turno libre -*véase art.38 LCMadrid*-. Por el contrario, en Andalucía -*véase art. 40.2 LCAndalucía*-, se accede a la categoría Oficial, Subinspector e Inspector en primer lugar desde la promoción interna; si dicha plaza no se cubriese se recurre a la movilidad; y en su defecto, y como último recurso, si tampoco así se hubiera cubierto, se llevara a cabo por turno libre. Además, todo ello, sin perjuicio de las cuotas porcentuales de reserva para colectivos específicos como son los militares, los funcionarios policiales de otros municipios de la misma CCAA, o incluso de otras CCAA; y sin perjuicio, de aquellas políticas de selección favorables para mujeres con el fin de que puedan acceder a la función pública policial en igualdad de oportunidades que los hombres (*véase el Preámbulo de la Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco que finalmente acaba siendo derogada por la aprobación del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco.*)

1. Los requisitos generales de acceso a la función de Policía Local

El derecho de acceso al empleo público, y más concretamente, a un cuerpo de Policía Local, requiere del cumplimiento de unos *requisitos específicos* impuestos por la normativa básica de la función pública (*TREBEP* y *LBRL*) y la normativa específica de los cuerpos de seguridad (*LFC*). Estos, tras ser desarrollados por la respectivas leyes de coordinación, establecen criterios básicos de preceptivo cumplimiento respecto al modo de participación en el proceso selectivo, la elección del sistema de selección, el formato de las pruebas, las fases del procedimiento y la exigibilidad de los requisitos personales que debe cumplir el candidato.

El primer requisito exigido es el de la *nacionalidad española*, como aquel requisito personal básico para ingresar en el cuerpo de la Policía Local. Este, imposibilita el acceso de nacionales de otros países (inclusive los de otros EEMM de la Unión Europea) al puesto policial, ya que su desempeño implica la participación en el ejercicio del poder público o el ejercicio de funciones cuyo fin es la salvaguardia de los intereses del estado o de otras AAPP¹⁴¹. GAMERO CASERO y FERNÁNDEZ RAMOS (2001:253) han afirmado que la nacionalidad española acaba siendo, como en la mayoría de países de nuestro entorno, la única nacionalidad válida para los empleos de policía en España, con independencia de que la misma haya sido obtenida por cualquiera de las vías posibles que determina el *art 17 del C. Civil* (residencia, carta de naturaleza, posesión de estado, españoles de origen u opción) y siempre y cuando no se haya incurrido en la pérdida de la misma¹⁴².

¹⁴¹ En dicho sentido se pronuncia el *art 57.1 del TREBEP* y la *Comunicación 88/C72/02 de la Comisión Europea*, al detallarse que las plazas de esta naturaleza únicamente pueden ser cubiertas por nacionales del país convocante.

¹⁴² Véase la *STJCE de 30 septiembre 2003 [TJCE 2003\294]* citada por SEMPERE NAVARRO y HIERRO HIERRO, (2009:618) en donde abordan la afección a la función pública en los supuestos de adquisición y pérdida de la nacionalidad.

El segundo requisito es la denominada *capacidad funcional*. Esta, alude a aquella capacidad vinculada a un conjunto de aptitudes de carácter físico (altura, peso, estado de forma, corpulencia, tallaje, etc.); psicológico (pruebas de carácter psicotécnico, personalidad, perfil de entrevista; inteligencia, tendencias depresivas, etc.); y cognitivo (pruebas de conocimiento, supuestos prácticos, exposiciones, presentación de proyectos, etc.) que deben poseer y superar los aspirantes en el proceso selectivo. En base a ello, se puede afirmar que no cabe la participación del candidato cuando ha sido separado del servicio por imposición de un expediente disciplinario firme (*STS de 29 octubre 2007 [RJ 2008\2249]*), ni cuando ha sido inhabilitado judicialmente para empleos o cargos públicos (*STSJ de Galicia de 29 junio de 2011 [JUR 2011\277282]*)¹⁴³; y que las causas de exclusión por incapacidad funcional, al no haber superado las pruebas anteriormente mencionadas, deben estar debidamente motivadas y justificadas con el fin de evitar situaciones de desamparo, desigualdad y arbitrariedad en sus intereses profesionales y/o laborales (*STS de 9 de febrero de 2009 [RJ 2009\2068]*).

El tercer requisito requiere la exigibilidad de una *edad mínima y máxima*, presentándose en el escenario autonómico alternativas de todo tipo. El *art. 56.1 del TREBEP* dispone que la edad mínima para el acceso a la función pública general es de al menos dieciséis años, si bien, en la práctica totalidad de los procesos selectivos policiales se ha exigido dieciocho (*cabría preguntarse cómo se desarrollaría la función policial si un menor de dieciocho años y mayor de dieciséis tuviese que tomar decisiones en el ámbito operativo cuando está sujeto a un régimen no pleno de capacidad jurídica y de obrar*); y que la edad máxima será la de jubilación forzosa, con la posibilidad de imponer otra edad máxima siempre y cuando así se haya previsto en una norma con rango de ley, no exceda de la de jubilación forzosa, y atienda a razones objetivas propias de la

¹⁴³ La normativa estatutaria específica de las fuerzas y cuerpos de seguridad permite la iniciación de un expediente disciplinario contra un funcionario de la Policía Local de forma paralela a la apertura de un procedimiento penal, siempre y cuando los hechos que fijen el expediente no hayan sido descartados por la autoridad judicial en su resolución definitiva, y siempre y cuando respeten el principio de “*no bis in ídem*”; no estableciéndose en ambas vías la misma identidad de sujeto, objeto y fundamento.

naturaleza de la plaza convocada (*véase la STC de 3 agosto de 1983*[RTC 1 983\75]). La mayoría de leyes de coordinación han coincidido en fijar el límite mínimo de edad en dieciocho años, siempre y cuando estos hayan sido cumplidos antes del plazo de finalización de instancias; pero no lo han hecho, en la fijación del límite máximo. Como consecuencia y a modo de ejemplo, se observa que Madrid, La Rioja, Baleares, y Valencia han decidido mantener el criterio general de la función pública de que la edad máxima de acceso sea la edad de jubilación forzosa; sin embargo - otras como Castilla y León con treinta y tres años, o País Vasco con treinta y cinco- han decidido adoptar criterios distintos bajo el argumento de que no puede considerarse como excesiva o desproporcionada la exigibilidad de un límite máximo de edad, cuando la cobertura de ciertas plazas de responsabilidad policial en las plantillas policiales requieren ser cubiertas, al menos, con una edad que les permita adquirir la capacitación necesaria antes de la edad de retiro¹⁴⁴.

El cuarto de los requisitos generales exigidos, es la tenencia de una *titulación válida y reglada* que, según las diferentes escalas y categorías, va a permitir acreditar un conjunto de conocimientos mínimos para el desempeño del puesto policial¹⁴⁵. Antes de que las CCAA pudieran fijar por sí mismas los criterios de selección de los procesos selectivos de los cuerpos de Policía Local dentro de sus territorios autonómicos, no se exigía titulación alguna para el desempeño del puesto (*véase el art. 172 TRRL*); si bien, posteriormente, cuando comenzaron a regularse las leyes de coordinación, la mayoría de CCAA exigieron la tenencia de bachiller o similar para formar parte de la escala básica y la exigencia de una diplomatura, grado o licenciatura para la ocupación de las escalas técnicas.

¹⁴⁴ Hágase referencia a la *STJUE de 15 de noviembre de 2016* [TJCE 2016\298] que consideró que no era contraria a derecho la exigencia de una edad máxima de menos de treinta y cinco años para poder acceder al cuerpo de la policía autónoma Vasca o la *STS de 25 de septiembre de 2017* [RJ 2017\4217] que determinó -acorde al ordenamiento jurídico- exigir la edad de treinta y tres años a los aspirantes a la Policía Local en Castilla y León.

¹⁴⁵ Obsérvese la *STSJ de Murcia de 12 julio de 2005* [JUR 2007\6800] en el que se declara la exclusión de un aspirante a la plaza de sargento de la Policía Local por contar con el curso superior en criminología, el cual, no puede ser homologado con una diplomatura.

Por último, debe aludirse a aquellas CCAA que gozan de régimen de lengua cooficial y en las que a sus ciudadanos se les ha reconocido la capacidad de relacionarse con su administración autonómica en dicha lengua (*País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, etc.*). Ello obliga, a que los funcionarios policiales que presten servicios en dicha CCAA la conozcan; si bien, su exigibilidad, puede plantear un agravio comparativo frente a aquellos otros candidatos del proceso selectivo que no la conozcan. En dicho sentido se ha pronunciado el TS y el TC señalando que dicho requisito no supone ni discriminación ninguna (*STS de 26 de junio de 1986 [RTC 1986\82]*) ni constituye, en sentido estricto, un requisito de carácter general (*STC de 5 de agosto de 1983 [RTC 1983\76]*); si bien, en la actualidad, su abuso ha acabado convirtiéndose en un verdadero requisito de capacidad y no en un simple mérito complementario¹⁴⁶. Dicho abuso, ha generado que la doctrina jurisprudencial (*STS de 15 de diciembre de 1998 [RJ 1999, 696]*; *STS de 26 enero de 2000 [RJ 2000, 392]*; *STC de 26 de septiembre de 2013 (RTC 2013, 165; entre otras)*) definiera el problema de la lengua cooficial en los modelos autonómicos de función pública como un problema dual, puesto que por un lado, habría CCAA que tomasen la lengua cooficial como un mérito de carácter no eliminatorio para la obtención del puesto de trabajo; y por el otro, las habría que lo hicieran como requisito -excluyendo o eliminando de los procesos selectivos a quien no tuviera dicho conocimiento, siempre y cuando se traten de plazas directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas propias de dichas CCAA-¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Véase a GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS (2011:256) cuando hacen referencia al abuso que ciertas CCAA hacen en la exigibilidad de la lengua cooficial de determinados procesos selectivos; o hágase referencia a BELADÍEZ ROJO (2009:2-5) cuando expresa que -la exigencia del conocimiento del idioma que es oficial en el territorio donde actúa la Administración a la que se aspira a servir- es perfectamente incluíble dentro de los méritos y capacidades requeridas siempre y cuando no se haga excediendo del régimen jurídico constitucional; o a GARCÍA-TREVIJANO GARNICA (1989:528) cuando destaca que exigibilidad del conocimiento de la lengua cooficial debe darse en la cobertura de aquellas plazas que estén directamente vinculadas a la utilización por los administrados de las lenguas de su CCAA y no de otras.

¹⁴⁷ Téngase presente el *art 56.2 del TREBEP* cuando señala que -en el ámbito de sus competencias- las AAPP deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir

Partiendo de la base de que el tratamiento autonómico del perfil lingüístico no supone una intromisión a las competencias del estado (*STC de 26 de septiembre de 2013 [RTC 2013\165]*), la casuística en las CCAA respecto a los procesos selectivos de la Policía Local y otros cuerpos autonómicos, ha sido de lo más variada y dispersa. Algunas CCAA han adoptado la postura de que el conocimiento de la lengua cooficial sea un requisito de acceso a la plaza de policía, tal como es el caso de Galicia que destaca que deberá haber una acreditación de pruebas de conocimiento de gallego en un examen posterior (*véase art. 33.2 LCGalicia*), o Cataluña, que impone el conocimiento del catalán como prueba de carácter cultural (*véase el Decreto 161/2002, de 11 de junio, sobre la acreditación del conocimiento del catalán y el aranés en los procesos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo de todas las AAPP de Cataluña*). Otras, por el contrario, han adoptado el modelo de que el conocimiento de la lengua cooficial actúe como un mérito, tal como es el caso de País Vasco cuando especifica que las convocatorias de acceso a Policía Local deberán adecuarse a los niveles de competencia lingüística vasca (*véase el art. 42 LPPais Vasco*), o Valencia, cuando señala que quienes superen las pruebas de cualquier proceso selectivo en territorio valenciano deberán acreditar unos conocimientos mínimos de la lengua valenciana mediante la presentación de certificados, diplomas, o títulos previamente homologados por la Generalitat (*véase art. 53 LFPV*).

2. Los requisitos complementarios de acceso según las singularidades autonómicas

Partiendo de que la legislación de función pública ordinaria a través de su *art. 56.3 del TREBEP* ha permitido a las CCAA poder exigir otros requisitos específicos en los procesos selectivos, siempre y cuando estén justificados objetiva y razonablemente en relación a la función del puesto de trabajo a ocupar, y a la tarea

los puestos de trabajo en las CCAA que gocen de dos lenguas oficiales; y el *art 95.2 del TREBEP* cuando alude a que será considerada una falta muy grave toda actuación que suponga discriminación por razón lengua.

profesional a desempeñar; y disponiendo que el *art. 39 LFCS* había encomendado a estas la fijación de los criterios de selección en los procesos selectivos de Policía Local; se puede afirmar que, han sido las CCAA, quienes han modulado en sus leyes de coordinación los requisitos complementarios de participación de los procesos selectivos de sus cuerpos de Policía Local según sus propias particularidades y apetencias.

Esos *requisitos complementarios* engloban cuestiones de todo tipo tales como la obtención de autorizaciones específicas de conducción como son los carnets de tipo B, AI o AII, antes del inicio del proceso selectivo (*STS de 3 marzo 2008 [RJ 2008\1968]*) u obtenidos en una fecha anterior acreditando una cierta antigüedad (*STSJ de Madrid de 3 junio de 2005 [JUR 2005\245162]*); el compromiso de portar y utilizar armas de fuego y acreditar las facultades físicas, psíquicas y psicológicas necesarias para hacerlo; la acreditación de carecer o no haber tenido antecedentes penales con anterioridad a la apertura del proceso selectivo (*en este caso la casuística es variada; por ejemplo Madrid y Valencia han recogido de forma literal como requisito de presentación no tener antecedentes penales impidiendo la presentación a quienes los tengan con independencia de que estén o no cancelados. Canarias, ha permitido presentarse -a quienes habiéndolos tenido con anterioridad- ahora los haya cancelado. En cambio, Extremadura, La Rioja y Baleares, se han pronunciado diferenciando si los antecedentes penales proceden de delitos dolosos o imprudentes -impidiendo su presentación a quienes los posean procedentes de conductas dolosas-*); el no incurrir en causas de exclusión médica (*véase la STS de 19 de marzo de 2007 [RJ 2007\4237] que excluye del proceso selectivo a dos candidatos por falta de agudeza visual, o la STS de 26 de enero de 2015 [RJ 2015\620] que declara improcedente la expulsión de un proceso selectivo de un candidato por discromatopsia al no demostrarse que esta afecte a las funciones propias del cargo*); la acreditación de haber superado determinados cursos o periodos previos de capacitación al desarrollo del proceso selectivo (*véase el art. 56.2 LCV Valencia que exige para poder participar en cualquier proceso selectivo de ingreso a la Policía Local del territorio valenciano haber superado un curso específico de capacitación*); o la exigibilidad de una estatura mínima.

Este último, ha supuesto uno de los requisitos jurídicamente más controvertido, al plantearse la duda de si existe alguna desigualdad arbitraria en la fijación de una estatura mínima para hombres y para mujeres en el acceso a los cuerpos de Policía Local (sírvese de ejemplo que La Rioja o Cataluña piden para hombres 1,70 m y para mujeres 1,65 m; y en cambio Extremadura exige 1.67 m para hombres y 1.57 m para mujeres). Tradicionalmente, en las primeras leyes de coordinación, la exigibilidad de una altura mínima no había sido considerada una desigualdad arbitraria puesto que los tribunales entendían que, la fijación de un mínimo de altura para la prestación del servicio policial, viene justificada por las especiales características que dicha profesión presenta, y que quienes la prestan, deben cumplir unas determinadas aptitudes físicas (*véase STSJ de Extremadura de 29 septiembre de 1998 [RJCA 1998\3014]; STSJ de Andalucía de 16 febrero 1998 [RJCA 1998\548]; además, tampoco había sido admitida la argumentación, de que la diferenciación de trato por razón de altura entre hombres y mujeres era discriminatoria, toda vez, que, dicha diferenciación se corresponde con la realidad social en la que la media de altura en las mujeres es inferior a la de los hombres [STJS de País Vasco de 18 febrero de 2005 [JUR 2005\97217]).*

Sin embargo, es a raíz del pronunciamiento del caso Kalliri (*STJUE de 18 octubre 2017 [TJCE 2017\192]*) donde se arroja algo de luz a la consideración de la estatura como un problema para el ejercicio de la labor policial. En dicho caso, las instancias europeas dan la razón a una aspirante al cuerpo de policía griego que se vio desplazada del procedimiento selectivo por no cumplir con el requisito mínimo de altura exigido (*1,70 m -indistinto para hombres que para mujeres-*). En dicho sentido los tribunales europeos se han pronunciado aludiendo a que la exigencia de requisito de estatura física mínima de 1,70 m por la normativa griega, supone una desventaja para un número mucho mayor de personas de sexo femenino que de sexo masculino, y que la citada normativa, no parece adecuada ni necesaria para alcanzar el objetivo legítimo que la misma persigue, que es, en definitiva, adecuar las aptitudes físicas de los funcionarios policiales con las funciones ejercidas por la policía helénica, ya que tal como insistía el tribunal, el contenido funcional de dicha

profesión no es incompatible con la tenencia de una mayor o menor estatura por el candidato a policía siempre y cuando cumpla con sus funciones diligentemente.

El problema que ha planteado la disparidad autonómica en la modulación de los requisitos complementarios de las leyes de coordinación para el acceso a los cuerpos de Policía Local, radica, en la *diversificación y heterogeneidad* manifiesta que los requisitos suponen para cumplir con una verdadera finalidad homogeneizadora que, muchas leyes de coordinación proclaman, pero ninguna consensua extramuros; intentando armonizar los criterios autonómicos con un arco de criterios estándar de carácter nacional. Esa armonización permitiría que cualquier ciudadano español que pretenda acceder a un puesto de Policía Local, acceda en iguales condiciones, o al menos, en similares condiciones a los candidatos de otras CCAA. Además, dicha armonización favorecería la cohesión de los sistemas de integración policial supra-autonómicos y no damnificaría tanto los procesos de coordinación policial inter-autonómicos.

II. EL SISTEMA DE SELECCIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

Según PALOMAR OLMEDA (2009:207) el reclutamiento de personal al servicio de una organización es siempre uno de los elementos clave en la estrategia de las organizaciones, puesto que constituye el fundamental motor de la prestación de un servicio público. A diferencia de lo visto anteriormente respecto al acceso a una plaza de Policía Local, en donde un candidato debía cumplir los requisitos impuestos por la administración y superar el respectivo proceso selectivo, la selección opera, desde un posicionamiento opuesto, planteando, la administración, el establecimiento de un conjunto de criterios, reglas y mecanismos que el candidato debe de cumplir –conforme a la naturaleza de la plaza seleccionada- en las bases de la convocatoria (*piénsese en los criterios de selección, el sistema selectivo elegido, el tribunal de evaluación y su composición, el contenido de las bases de la convocatoria, etc.*).

En un primer momento, mientras la maquinaria de la coordinación autonómica comenzaba a engrasarse para cualificar los procedimientos selectivos de la Policía

Local y mejorar el perfil de los candidatos que pretendieran acceder a sus procesos selectivos, los actos de naturaleza selectiva que abastecían los cuerpos de Policía Local se regían por las reglas básicas de la legislación de régimen local (*véase art 172 y 173 TRRL*). Dichas reglas informaban que el ingreso se hacía dentro de la *Subescala de Servicios Especiales* mediante oposición, concurso, o concurso-oposición libre, según se hubiera acordado por la corporación respectiva, y según se hubieran fijado las necesidades y las prioridades del municipio. Posteriormente, y tras haberse sofisticado la redacción técnica de la coordinación autonómica, dichos sistemas selectivos se precisaron y complementaron, fijando los criterios de selección de forma concreta y estableciendo los pormenores que regirían los órganos selectivos, las bases de la convocatoria, y el procedimiento de selección de cada convocatoria.

1. Los sistemas selectivos

Los *sistemas selectivos*, dentro del proceso selectivo de la Policía Local, son aquellos sistemas diseñados y habilitados por la administración municipal, dentro de un marco jurídico disponible autonómico y general, que determinan, fijan y establecen criterios de selección que discriminan los candidatos aptos de los no aptos durante el proceso selectivo. SÁNCHEZ MORÓN (2016:139) lo define como aquella modalidad básica de selección de personal que permite a la administración convocante materializar su acto de naturaleza selectiva; determinando quien entra y quién sale de la esfera de la función pública. En el ámbito de Policía Local, los sistemas selectivos son la oposición, el concurso y el concurso oposición.

La *oposición* actúa como un sistema selectivo que, mediante la celebración de una o más pruebas con finalidad excluyente, permite determinar la capacidad, aptitud y preparación en conocimientos y destrezas de los aspirantes. Según VILLORIA MENDIETA (2009:2013) no es un método de selección individual, sino un conjunto de métodos selectivos altamente formalizados, en cuyo desarrollo, se mantiene una especial conexión entre las pruebas a superar y la adecuación de los puestos a desempeñar. Se compone de la superación de una prueba de carácter teórico basada en un programa previo de materias comunes y específicas (*temario*),

un conjunto de pruebas prácticas (*entrevistas, test psicotécnicos, superación de cursos, acreditación de condiciones psíquicas y cognoscitivas, reconocimientos médicos, etc.*) y un periodo de formación académico dentro de la propia estructura policial¹⁴⁸. El *concurso* es considerado como aquel sistema selectivo excepcional, restringido, sólidamente justificado y escasamente recurrido, que trata de comprobar, evaluar y calificar los méritos de los aspirantes en un puesto de trabajo específico. Dicho sistema reduce la competitividad puesto que excluye del procedimiento selectivo a quien no es capaz de presentar los méritos exigidos en las bases de la convocatoria. Tiene como finalidad la acreditación de conocimientos y destrezas especiales. Puntualmente -en los cuerpos de Policía Local- es poco utilizado salvo para cubrir personal en unidades específicas altamente cualificadas (*piénsese en unidades de orden público, guías caninos, unidades de policía judicial, agentes tutor, etc.*).

Finalmente, debe hacerse mención al *concurso-oposición* como aquel sistema selectivo mixto, puesto que combina elementos de los dos sistemas anteriores, sustentado en una filosofía selectiva cualificada que pretende armonizar la acreditación de una adecuada capacidad y aptitud -propia del sistema selectivo de oposición- con una idónea valoración de méritos -propia del sistema selectivo del concurso- con el fin de obtener el mejor candidato para el puesto¹⁴⁹. En dicho sistema no prevalece una fase sobre otra, sino que ambas son tratadas de forma autónoma e independiente con la única salvedad, de que si es celebrada primero la fase de méritos esta no puede tener naturaleza eliminatoria frente a la fase de

¹⁴⁸ Hoy por hoy, dicho sistema selectivo es sin duda el que garantiza mayor igualdad en el acceso a la función pública, ya que todos los aspirantes parten del mismo punto de partida exponiéndose al mismo proceso selectivo, aunque según la escala y categoría convocada, se recurra a él con carácter preceptivo (*véase la LCMadrid en su art. 38.1 que impone como obligatorio este sistema a todos aquellos componentes que pretendan acceder a la escala básica*) o facultativo (*véase el art 25.2 LC Aragón que permite combinarlo con el concurso o concurso oposición en las escalas de Subinspección e Intendencia*).

¹⁴⁹ Las leyes autonómicas se han pronunciado respecto a la obligatoriedad de regular los criterios de baremación de los méritos por vía reglamentaria, asignando valores de ponderación a todas aquellas *titulaciones, cursos, seminarios, coloquios, antigüedad, conocimiento de la lengua, grado personal, premios, distinciones, reconocimientos profesionales, etc.* con el fin de evitar lagunas, incongruencias y arbitrariedades en su recuento y valoración, por parte de los tribunales de evaluación.

oposición ni puede ser alterada o manipulada con criterios distintos de los exigidos en las bases de la convocatoria (*STSJ de Galicia de 13 diciembre de 2000*[JUR 2001\111514]). Dicho sistema no puede beneficiar, ni conceder privilegios a quienes previamente trabajaron como interinos (*STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 1998*[RJCA 1998\547]).

2. El procedimiento selectivo

El procedimiento de acceso a los cuerpos de Policía Local, es un *procedimiento abierto* puesto que garantiza la libre concurrencia de los participantes, y respeta los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad al publicarse en el boletín oficial de la provincia, y si procede, en el respectivo boletín autonómico¹⁵⁰. Es un *procedimiento especial*, puesto que en él se presentan ciertas peculiaridades derivadas de su especial condición estatutaria y de la delicada naturaleza de sus funciones, al participar directamente, en el ejercicio de potestades públicas, en la salvaguarda de intereses generales, en la constatación de la fe pública y en la privación de los derechos y libertades de los ciudadanos. Es un procedimiento de *naturaleza eliminatoria*, puesto que de su celebración se desprenden dos grupos de candidatos plenamente diferenciados; por un lado, aquellos aptos que han superado las primeras fases del procedimiento selectivo sin llegar aún a la celebración del curso selectivo, y por otro lado, los no aptos que han sido eliminados y excluidos del procedimiento selectivo, debiendo esperar la celebración de la próxima convocatoria. Es un procedimiento *flexible* puesto que adapta su complejidad a la naturaleza de la plaza convocada aumentando la intensidad, exigibilidad y complejidad de las pruebas selectivas, según el rango y el posicionamiento del puesto y categoría convocado (*no es lo mismo un proceso selectivo para cubrir cien plazas de funcionarios de policía de la escala básica que un proceso selectivo que pretende concluir dos plazas de intendencia*). Es un procedimiento *heterogéneo* (ninguno es

¹⁵⁰ Téngase presente la *STSJ de Cataluña de 30 mayo de 2005* [RJCA 2005\541] en la que se declara que presentar una lista de aptos en un proceso selectivo de la Policía Local del municipio de Cunit -antes de la corrección de un ejercicio específico previsto en las bases de la convocatoria- vulnera el principio de publicidad.

idéntico al anterior) ya que surgen diferencias en torno a la naturaleza de la plaza convocada, el sistema selectivo utilizado, el número de aspirantes, la configuración del tribunal de evaluación, o incluso, la vía de acceso utilizada para su desarrollo, presentando un desenlace, unos efectos y unas consecuencias jurídicas singulares.

Por último, cabe señalar que es un *procedimiento secuenciado y controlado*, al celebrarse en diferentes actos y fases previamente fijadas, donde se tienen presente el conjunto de limitaciones y restricciones impuestas por la normativa de coordinación (piénsese en el establecimiento de mecanismos de control en los tribunales de selección obligando a que forme parte de los mismos una representación autonómica, o en la ejecución del proceso selectivo en una única convocatoria, o en el sometimiento de las bases de la convocatoria a un previo órgano fiscalizador) con el fin de concluir con el número de funcionarios policiales deseado.

3. Las bases de la convocatoria

Las *bases de la convocatoria* actúan como aquel instrumento normativo de ordenación que regula y secuencia todas las fases del proceso selectivo (piénsese en los requisitos de participación, el sistema selectivo, la composición del tribunal, la documentación necesaria a presentar, el acto de nombramiento, el contenido del temario o el régimen de impugnaciones) sirviendo de programación a los aspirantes en la celebración de las pruebas selectivas. Según SANCHEZ MORÓN (2016:144) pueden definirse como la “*ley concurso*” por su notable carácter armonizador dentro de los procesos selectivos. Las *bases*, difieren de la convocatoria, en que aquellas hacen referencia a un conjunto de previsiones normativas, materiales y de desarrollo que imponen reglas de comportamiento y funcionamiento con efectos vinculantes entre el aspirante y la administración convocante, y no aluden, como hace la *convocatoria*, a un llamamiento concreto de participación en el proceso selectivo.

Son publicadas en el boletín oficial de la provincia, en el boletín oficial autonómico, o en su defecto, en otros diarios oficiales o en el periódico oficial de la

corporación con el objetivo de cumplir con el principio de publicidad. En ese sentido PUERTAS POMAR y EMBID IBÁÑEZ (2011:173) han destacado que, dentro del auge actual de las comunicaciones electrónicas y de la información globalizada por internet, sería necesario caminar hacia una homogeneización de los canales de información referente a las fases de los procedimientos selectivos, incluyéndose la mencionada publicación de las bases de la convocatoria, para agilizar la publicación de los procesos y facilitar el derecho a la información de los aspirantes.

Las *bases de la convocatoria* pueden tener mayor o menor extensión según la complejidad y la naturaleza de las plazas a cubrir. Deben contener, como mínimo, el número de plazas convocadas con relación a la escala y a la categoría demandada; el sistema de acceso; el sistema selectivo; la descripción de las fases de desarrollo; el plazo de presentación de las solicitudes; los requisitos personales de los participantes; la declaración expresa de que no se podrá declarar superado el proceso selectivo con un número superior al de plazas convocadas; el órgano, centro o unidad al que deben dirigirse las solicitudes de participación; las pruebas selectivas que hayan de celebrarse, y en su caso, la relación de méritos que hayan de ser tenidos en cuenta en la selección para los concursos o las fases del concurso; la designación del tribunal calificador; el sistema de calificación; el programa mínimo y los contenidos que hayan de regir las pruebas selectivas; la duración máxima de los ejercicios; el orden de actuación de los aspirantes, la duración, el comienzo y el desarrollo del periodo de prácticas o curso selectivo, así como el número de plazas afectadas por alguna cuota de reserva regulada en la normativa de coordinación¹⁵¹.

¹⁵¹ Las *cuotas de reserva* son determinados quórumos establecidos por las leyes de coordinación en favor de ciertos colectivos -militares; policías de otros municipios; vigilantes o auxiliares, etc.- en las que se ven beneficiados en el proceso selectivo para la obtención de una plaza respecto a otros participantes. Por ejemplo la CCAA de La Rioja (*art. 51.2 LCRioja*) señala que un *veinte por ciento* de las plazas de Policía Local puede ser reservado para militares profesionales de tropa y marinería con más de cinco años de servicio. Sin embargo la CCAA de Galicia (*art. 35.4 LCGalicia*) reserva un *veinticinco por ciento* de las plazas convocadas para funcionarios de otros cuerpos de la Policía local de

Su aprobación y publicación, se lleva a cabo por la autoridad municipal convocante, y se materializa mediante el cumplimiento y entrega de un *modelo normalizado*, presentado en cualquiera de las sedes establecidas y por cualquiera de los modos que disponga la normativa en materia de procedimiento administrativo. Junto a él, se adjuntan aquellos otros documentos necesarios (fotocopias, poderes, certificados, titulaciones, cotejos, compulsas) que permitan verificar y constatar que la tramitación ha sido adecuada y acorde ley¹⁵².

El *plazo de presentación de solicitudes* finaliza el último día que expire el plazo de presentación de instancias (*STS de 14 septiembre 1988 [RJ 1988\6619]*); descartando del proceso selectivo a todo aquel candidato que lo presente fuera de plazo o no cumpla con los requisitos exigidos a fecha de finalización (*STSJ de Madrid de 21 marzo de 2005 [JUR 2005\173843]*). Presentadas las solicitudes, se publica la resolución con la *lista provisional de personas aspirantes admitidas y excluidas*, indicando la causa de exclusión, y señalando un plazo para su subsanación que, tras finalizarse y resolverse, presenta el definitivo *listado* dando lugar a la apertura de la celebración de las pruebas de naturaleza selectiva.

La *celebración de las pruebas* deben establecerse en el calendario indicándose fecha, hora, lugar de celebración, sede y criterios de ordenación por nombre y apellidos. Las pruebas se dividen en dos fases. La primera -a su vez- se subdivide en otras fases; unas *pruebas de aptitud física* donde el aspirante aporta sus condiciones de fuerza, agilidad, flexibilidad y resistencia, corriendo, saltando, nadando, realizando circuitos de agilidad o sometándose a pruebas y habilidades psicomotrices; unas *pruebas de conocimiento* respondiendo a una, o a un conjunto de pruebas teóricas -test o

la CCAA siempre y cuando acredite un periodo mínimo de tres años de ejercicio en otra plantilla de Policía Local.

¹⁵² Cabe mencionar la *STSJ de Andalucía de 2 de enero de 2003 [JUR 2003\215413]* en la que un tribunal da por válido en un procedimiento selectivo de Policía Local la acreditación del cumplimiento de las condiciones físicas en un documento distinto al modelo normalizado, ya que en las bases de la convocatoria nada se había regulado respecto al formato de presentación.

de desarrollo- que acreditan el nivel de conocimiento del candidato en materias de contenido social, legal, jurídico y cultural; unas *pruebas de desarrollo* donde se constatan las habilidades sociales y la capacidad del candidato para comunicarse verbalmente, exponer al público, hablar congruentemente o transmitir ideas; unas *pruebas de aptitud psicológica y de personalidad* donde se pretende conocer el carácter y el perfil psicológico del candidato mediante la superación de una prueba psicotécnica y de personalidad¹⁵³; y unas *pruebas de carácter médico* con el fin de comprobar que el aspirante no incurre en ninguna de las causas de exclusión médica (enfermedades, disfunciones, anomalías, mal estado de salud, situaciones de riesgo por el consumo de drogas tóxicas, etc.) encontrándose en condiciones idóneas para prestar el servicio¹⁵⁴. Posteriormente, se abre una segunda fase, tras haberse celebrado la primera y haberse obtenido de ella la *relación de aprobados* provisional, en donde los aprobados calificados como aptos presentan la documentación exigida en las bases de la convocatoria (piénsese en los certificados de salud, revisiones médicas, certificados de antecedentes penales, titulaciones, autorizaciones de conducción, compromisos de uso de armas, etc.) con el fin de que el tribunal evalúe, y constate, que cumplen con los requisitos previstos en la convocatoria, siendo allí, donde adquieren su calificación subjetiva de funcionarios de policía en prácticas.

¹⁵³ Dichas pruebas se realizan de una sola vez o dividida en dos partes de forma individual o combinada mediante la realización de un multitest de personalidad, multitest de psicotecnia o entrevista personal -bien por un cuerpo disciplinar de la propia administración o bien por uno externo (*STSJ de Madrid de 11 marzo de 1998 [RJCA 1998\839]*)- que, bajo parámetros debidamente fundados, le permiten seleccionar el perfil más adecuado de los candidatos y avanzar en el proceso selectivo (*STSJ de País Vasco de 18 marzo de 2015 [JUR 2015\116224]*).

¹⁵⁴ Según OLMEDA PALOMAR (2009:234), hoy por hoy, las pruebas selectivas de acceso a la Policía Local atienden a un excesivo contenido teórico y generalista, desechando la incorporación de conocimientos más especializados que permitan una mayor valoración de la capacidad analítica de los aspirantes, y que se centre específicamente en desarrollar habilidades y destrezas dentro de la rama de la profesión policial. En dicha línea, las leyes de coordinación más evolucionadas han decidido alejarse, presentando nuevas materias en los cursos selectivos tales como son el uso de armas, defensa personal, violencia de género, menores, tratamiento policial con colectivos especiales e integridad jurídica en materia operativa -entre otras-; y otras más específicas y técnicas durante la segunda fase de celebración del curso selectivo tales como son la recepción de denuncias, tramitación de atestados, operador telefónico, manipulación de aplicaciones informáticas, etc.

Seguidamente, se inicia la celebración del *curso selectivo* como aquel programa formativo de carácter teórico-práctico exigido para finalizar el procedimiento de naturaleza selectiva. Durante su celebración, el funcionario en prácticas supera un conjunto de horas lectivas de formación; bien en una escuela o instituto formativo de carácter centralizado (*véase la regulación de Cataluña, Baleares o Valencia*); o bien en la sede formativa de un centro municipal con el que se ha suscrito un convenio previo de colaboración (*véase la regulación de Galicia o Aragón*). Dicho curso finaliza con la declaración por el tribunal de calificación de “apto” o “no apto” y con el nombramiento -de los declarados como “aptos”- como funcionarios de carrera, siempre y cuando hubiesen superado el curso (*STSJ de Cataluña de 9 enero de 2014 [RJCA 2014\329]*) y no hayan incurrido en alguna causa automática de suspensión (*piénsese en el embarazo, enfermedad o cláusulas de dispensa*)¹⁵⁵. La *adquisición plena* de funcionario de carrera la hacen tomando posesión; firmando y rubricando un documento vinculante con su administración en el que se comprometen a mantener -con esta- una relación jurídico-estatutaria de empleo de carácter vitalicio; acatando la CE y el respectivo EA -en aquellas CCAA donde así se disponga expresamente tal como ocurre en Cataluña, País Vasco, Navarra, etc.-; y pasando a desempeñar sus funciones en el servicio activo con los derechos y obligaciones que tiene cualquier otro funcionario policial.

Finalmente, cabe necesario destacar que para aquellos candidatos que no habiendo superado ninguna fase del procedimiento selectivo, o habiendo superado únicamente la primera de ellas, se les confiere el derecho de asistir a la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, alegando aquellas causas o motivos en las que presenten disconformidad tales como son una mala especificación de las bases, una deficitaria redacción jurídica del programa-temario o la existencia de un

¹⁵⁵ El número de horas lectivas del curso selectivo difiere según la CCAA. *País Vasco* por ejemplo dispone en su *art 52 LPPaís Vasco* que el periodo mínimo de celebración del curso selectivo va a ser de treinta meses; Madrid señala en su *art 39.1.e LCMadrid* que dicho periodo va a ser equivalente a *seiscientos veinticinco horas* y Extremadura en su *art. 50.4 LCExtremadura* informa de un periodo de *formación teórica de al menos cuatro meses y un modelo práctico de al menos un mes*.

conjunto de declaraciones imprecisas en las pruebas teórico- prácticas (*véase la STSJ de Madrid de 4 noviembre de 2009 [JUR 2010\38466]*).

4. Órganos de selección

Los órganos de selección, o los denominados *tribunales de calificación*, son aquellos órganos de evaluación compuestos por personas imparciales y profesionales que velan por la transparencia y celeridad de la celebración del proceso selectivo. Gozan de una discrecionalidad técnica inquebrantable que, fuera de cualquier desuso o práctica opaca, y bajo la obligación moral y legal de cumplir con lo dispuesto en las bases de la convocatoria, les abstiene de ceder a consideraciones externas y presiones clientelistas, con el fin de que todos los aspirantes concurren en igualdad de condiciones. Según SOSPEDRA NAVAS (2010:111), esa discrecionalidad técnica viene planteando una conflictividad especial en administraciones de menor dimensión (especialmente los regímenes locales) por darse mayores riesgos de conductas clientelares en la selección de su personal que en otras de mayor dimensión. El órgano de selección cumple una doble función; por un lado, dirige todo el proceso selectivo elevando la propuesta vinculante a la autoridad competente con el fin de formalizar contractualmente al seleccionado; y por otro lado, ejerce facultades de control, supervisión y garantía del normal desarrollo de todas y cada una de las fases del proceso selectivo¹⁵⁶.

La mayoría de leyes de coordinación definen los órganos de selección como aquellos órganos especializados, permanentes y multidisciplinarios que, bajo una composición colegiada, paritaria y sometida a los principios de imparcialidad, neutralidad y profesionalidad, detectan y corrigen cualquier tipo de incidencia o práctica anormal, perversa o arbitraria, dentro del proceso selectivo. Sus miembros deben de gozar -al menos- de la misma titulación exigida a los aspirantes del proceso (*STS de 17 de septiembre de 1991 [RJ 1991\6744]*) y deben ser configurados siguiendo

¹⁵⁶ Ha de hacerse referencia a la extensión de la obra de CRUZ VILLALÓN (2009:161) cuando hace referencia a los tribunales de evaluación de los procesos selectivos de la función pública, y a su especial papel dentro de las administraciones locales.

los criterios de cualquier órgano colegiado tanto en su composición -Presidencia, Vocalías, Secretaria, puestos asistenciales formados por expertos, académicos o profesionales de reconocido prestigio en materias concretas- como en su régimen de exclusiones –en este sentido véase el *art. 40.3 LCMadrid* cuando excluye de la pertenencia de un órgano colegiado a todos aquellos funcionarios que hubiesen realizado tareas de formación de aspirantes a pruebas selectivas de Policía Local en los cinco años anteriores a la publicación de la convocatoria-.

III. LA PROVISIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

La *provisión de puestos de trabajo* es un procedimiento administrativo que tiene por finalidad específica, la cobertura, a través de mecanismos previamente diseñados, de los puestos de trabajo vacantes fijados por la administración local, dentro de sus funciones de estructuración, clasificación y planificación (*véase el art.78 y ss. del TREBEP*). Un *sistema de provisión* constituye una forma de adjudicar cada puesto de trabajo a quienes lo solicitan, diferenciándose de la selección, en que aquella pretende dar cobertura a determinados puestos de trabajo entre candidatos que, habiendo ya acreditado una capacidad mínima profesional y habiendo ya superado los procedimientos selectivos de ingreso, o estando en vías de hacerlo, han reunido una mayor idoneidad para el puesto¹⁵⁷. Dicha provisión se lleva a cabo mediante procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad y convocatoria pública -estimando la administración, dentro del marco de su planificación general- cuales son y cuáles no son las mejores reglas de ordenación de sus funcionarios públicos¹⁵⁸. Especialmente en el ámbito de la Policía Local, se recurren a mecanismos tales como son, los concursos ordinarios, los concursos específicos, la libre designación en las Jefaturas, la comisión de servicios, la permuta,

¹⁵⁷ Obsérvese la obra de MANZANA LAGUARDA (2013:252) cuando define -muy acertadamente- el puesto de trabajo como el conjunto de funciones, actividades, tareas u otras responsabilidades encomendadas por las AAPP a cada empleado -exigiéndole para su desempeño- un conjunto de requisitos, méritos, capacidades y , en su caso, experiencia profesional.

¹⁵⁸ En dicho sentido se pronuncia BERMEJO VERA (2016:260) cuando alude a la planificación general del personal de las AAPP.

la movilidad interadministrativa voluntaria u otras fórmulas de provisión temporal¹⁵⁹.

El *concurso ordinario* es aquel mecanismo que ostenta una doble condición; por un lado, actúa dentro del sistema selectivo para cribar la elección de perfiles policiales; y por el otro, opera como sistema de aprovisionamiento de recursos humanos en la organización policial. El concurso ordinario, funciona como aquel sistema de aprovisionamiento en el que la administración -en aras de obtener la prefiguración del candidato deseado- procede a regular y detallar, un conjunto de méritos académicos, profesionales y de conocimiento, exigibles a los aspirantes del cuerpo a lo largo de su carrera profesional (*piénsese en la acreditación de experiencia, formación, cursos, grado personal, conocimiento de una lengua cooficial, habilidades técnicas, destrezas específicas, etc.*). Dichos méritos son constatados, regulados y evaluados según la categoría y el puesto a cubrir; y en base a los criterios de calificación de tipo general y/o específico previamente publicados en las bases de la convocatoria.

Por otro lado, el *concurso específico* opera como un sistema de provisión excepcional que se atribuye a la cobertura de determinados puestos policiales que requieren de altas condiciones de cualificación; exigiéndose a los candidatos presentados condiciones muy concretas respecto al conocimiento y desempeño de destrezas y habilidades especiales, técnicas o funcionales (recuérdese a lo que se hacía referencia cuando se abordaba el concurso específico como sistema selectivo señalando que, en estos casos, el perfil policial a cubrir requiere ser integrado en unidades especializadas tales como son las unidades de reacción y prevención,

¹⁵⁹ Cada CCAA dispone de su potestad regulatoria para atender sus propias necesidades pudiendo habilitar formulas propias de cobertura de determinados puestos de trabajo. En dicho sentido se pronuncia el *art. 40 LCBaleares* que establece un sistema de provisión temporal denominado "*provisión temporal por causas estacionales y extraordinarias*" en el que -ante la sobrecarga de servicios policiales en determinadas épocas del año y sin llegar a tenerse en cuenta la necesidad de incrementar la plantilla- se permite a los ayuntamientos con cuerpo de Policía Local o personal análogo reforzar por medio de acuerdos con otros municipio sus servicios policiales; a fin de que sus miembros puedan actuar en el término municipal del municipio solicitante por un tiempo determinado y en régimen de comisión de servicios.

unidades de policía judicial, unidades de guías caninos o agentes-tutor, y donde las funciones a realizar y el conocimiento a aplicar son más complejas que las funciones ordinarias y tradicionales). Seguidamente, y limitándolo al puesto de la Jefatura de la Policía Local, le sigue la *libre designación* como aquella fórmula de provisión de puestos de trabajo de carácter excepcional, en el que la administración, por la especial responsabilidad del puesto exigido o la especial confianza requerida en las funciones de su ejercicio, se ve obligada a seleccionar, con cierto margen de discrecionalidad, al perfil más adecuado e idóneo (*véase la STS de 10 de abril de 1996 [RJ 1996, 3634]*). Bajo este sistema de aprovisionamiento el candidato elegido cumple un conjunto de condiciones personales y profesionales diferentes a las de los demás candidatos presentados; desprendiéndose de su valoración, la idoneidad adecuada para el desempeño del puesto requerido (*véase la STSJ de Justicia de Galicia de 24 de abril de 2013 [JUR 2013\205398]*).

Otra fórmula de aprovisionamiento de recursos humanos para la organización policial es la *comisión de servicios*, que actúa como aquella fórmula de carácter temporal en la que un funcionario policial cambia de territorio y de dependencia administrativa municipal a otra, durante un periodo determinado, con el fin de prestar servicio y satisfacer la cobertura del puesto de la localidad solicitante. Dicha fórmula opera asiduamente ante vacantes de puesto, permitiendo acceder rápidamente a su cobertura de forma voluntaria, flexible y bajo un interés municipal recíproco. Bajo la misma, el funcionario policial desempeña funciones similares a las específicas del puesto a cubrir, y durante su celebración, no puede haber un trato más beneficioso de unos respecto a otros que la hayan ocupado con mayor tiempo (*STSJ de Andalucía de 19 julio 2001 [RJCA 2002\317]*). La mayoría de leyes de coordinación han regulado la comisión de servicios partiendo de que su régimen jurídico debe diseñarse respetando el marco jurídico de la función pública autonómica; que debe establecerse un periodo de duración determinado que no podrá exceder de más de dos años; que tiene que acreditarse bajo un conjunto de causas tasadas (*véase el art. 39 LCV* Valencia que señala que son causas habilitantes para la comisión de servicios que los puestos de trabajo queden desiertos en las correspondientes convocatorias; que estén pendientes de provisión definitiva, o que estén sujetos a reserva por

imperativo legal); que únicamente pueda recurrirse a ella en un número de ocasiones determinado al año; que se someta a reglas específicas respecto al devengo de las retribuciones a los efectos de la carrera administrativa y a las causas de extinción; y que pueda fiscalizarse bajo algún sistema de control autonómico¹⁶⁰.

Posteriormente, ha de abordarse la *permuta* como aquel otro sistema de provisión definitivo de puestos de trabajo, y que según PARADA y FUENTETAJA (2008:4), es muy frecuente en el ámbito policial. La permuta, se define como aquella fórmula en la que se produce el intercambio voluntario de los destinos de dos funcionarios policiales de diferente ámbito municipal, de la misma escala y categoría. Tiene un carácter discrecional, voluntario, excepcional, y está sometido a la técnica de autorización previa por parte de la administración municipal de cada uno de los interesados. Se rige por lo dispuesto en las leyes de coordinación respecto a su tramitación, concesión y autorización, y respecto a los requisitos personales exigibles a los permutantes.

En principio, la mayoría de las leyes de coordinación (*Aragón, Extremadura, La Rioja, Murcia, Castilla y León, Asturias, etc.*) han coincidido en que debe haber un pronunciamiento del Alcalde respecto a su formalización, previa petición de los interesados y previo informe preceptivo y no vinculante de las respectivas Jefaturas, que determine las condiciones de idoneidad, oportunidad y viabilidad del acto; teniendo presente las necesidades del servicio, la viabilidad organizativa y los recursos humanos disponibles. Su concesión, requiere que los permutantes sean funcionarios de carrera con la misma escala y categoría del puesto que se pretende permutar, o al menos, pertenezcan al mismo subgrupo profesional; que se encuentren en situación de servicio activo habiendo prestado servicio un tiempo mínimo ininterrumpido inmediatamente anterior a la solicitud (*sírvase de ejemplo que*

¹⁶⁰ En dicho sentido se ha pronunciado la *STSJ de Murcia de 18 mayo de 2007 [JUR 2007\328066]* al declararse improcedente el nombramiento en comisión de servicios de dos agentes de Policía Local por la falta en el expediente del informe vinculante de la comisión paritaria, tal y como establece el acuerdo entre el ayuntamiento y su personal funcionario, al desempeñarse el puesto de Cabo sin haber cumplido con todas las formalidades legales oportunas.

LCMadrid exige un periodo mínimo de cinco años y la LCRioja o la LCCantabria exige un periodo mínimo de diez); que entre los funcionarios que la consolidan no haya muchos años de diferencia de experiencia profesional (*véase la STSJ de Castilla y León de 10 julio de 1999 [RJCA 1999\2032] en la que se deniega la permuta entre dos funcionarios de Policía Local por tener una diferencia de antigüedad en los respectivos puestos de más de cinco años*); que cuenten los interesados con una edad alejada de aquella que da pie al paso de situaciones especiales tales como son la segunda actividad o la jubilación voluntaria; que no cuenten con la tramitación de expedientes o sanciones disciplinarias; y que cumplan aquellas otras exigencias que la propia regulación autonómica haya establecido como idóneas ¹⁶¹. También debe señalarse la consideración de otros aspectos tales como que los permutantes no podrán solicitar una nueva permuta hasta que haya pasado un determinado tiempo, que puede ser aplicada al régimen de auxiliares de Policía Local, y que ante el incumplimiento de cualquiera de los requisitos y formalidades exigidas, es susceptible de revocación por las partes intervinientes.

Finalmente, y para acabar los sistemas de provisión, debe hacerse referencia a la *movilidad interadministrativa voluntaria* como aquella fórmula de provisión definitiva en el que una administración local, dentro de su potestad de auto-organización y atendiendo a criterios organizativos unilaterales, da cobertura a un determinado puesto de trabajo, con el fin de que un funcionario policial abandone voluntariamente su administración de origen; integrándose, en la administración convocante con plena consolidación de efectos jurídicos. En la materia de coordinación, la llamada movilidad, tiende a ser objeto de confusiones puesto que es usada indistintamente tanto para definirla como vía de acceso como para establecerla como sistema de provisión (*véase el art 40.1 de LCAndalucía*). Dicha fórmula, es ambiciosamente atractiva para cualquier municipio que pretenda

¹⁶¹ Cabe mencionar que las leyes de coordinación más avanzadas (*Baleares, Valencia etc.*) comienzan a condicionar con mayor rigor las permutas imponiendo otros requisitos como son -la limitación de nuevas peticiones tras una aprobación de la permuta o la exigibilidad de certificaciones o informes de tipo médico, psicotécnico o de conciliación familiar que permitan ofrecer al ayuntamiento de destino de cada uno de los intervinientes mayores cotas de idoneidad y garantía de permanencia-.

introducir cambios en su plantilla, al permitirse disponer -en un breve espacio de tiempo- de funcionarios de carrera ya formados, con experiencia profesional demostrable, y con un nivel de conocimientos suficiente, que suponen -para las arcas municipales- una ausencia de inversión económica y formativa, que de lo contrario, deberían disponer para la formación de los nuevos funcionarios policiales.

Bajo el mandato del *art 39 LFCS*, las CCAA han establecido como *requisitos de acceso*, que los funcionarios que participen en un proceso de movilidad interadministrativa lo hagan hallándose en situación administrativa de servicio activo, o de servicios especiales, en la misma escala y categoría del puesto respecto del cual pretenden acceder; que acrediten una antigüedad mínima en el puesto de trabajo; que cumplan con una diferencia de años entre la edad actual y la fecha en la que puedan acceder a la segunda actividad o a la jubilación voluntaria (*sírvase de ejemplo que LC Aragón y LC Andalucía requiere de al menos cinco años en el puesto, y en cambio LCRioja o LCCastilla y la Mancha únicamente exigen tres*); que acrediten un número mínimo de años de experiencia profesional, que las autorizaciones de conducción se encuentren en vigor, que se esté en disposición de portar armas; que se demuestre no estar inhabilitado, suspendido o separado del servicio activo; y que se cumplan con todos aquellos otros requisitos que se hayan establecido en la propia ley de coordinación (*piénsese en certificaciones médicas, pruebas determinadas de carácter físico, psicotécnicos, etc.*).

Otro aspecto relevante que se mantienen en todas las leyes de coordinación con respecto a la movilidad interadministrativa voluntaria, son los *quórum de reserva*, que, manteniendo un porcentaje de plazas de cada convocatoria a miembros de otros cuerpos de Policía Local del mismo territorio autonómico, o incluso de otras CCAA, son considerados como un régimen preceptivo de obligado cumplimiento en los puestos de la escala básica, y de carácter facultativo, en las demás escalas tales como son la de Subinspección, Inspección e Intendencia (*véase la STSJ de Murcia de*

24 febrero de 2006 [JUR 2007\6744])¹⁶². La movilidad interadministrativa voluntaria se llevará a cabo por medio del concurso de méritos -insertándose las tablas de baremación en la respectiva convocatoria- o mediante concurso específico -estableciéndose las específicas necesidades en los requisitos exigibles a los candidatos-. Y por último, debe mencionarse respecto a esta fórmula de provisión, que quien haya cubierto el puesto por movilidad se integrará a todos los efectos como funcionario de carrera en la corporación local de destino, siendo respetado en grado y antigüedad, y quedando respecto a la administración de origen, en la situación administrativa de servicio en otras AAPP.

IV. LA PROMOCIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

La *promoción interna* en el ámbito de la Policía Local cumple con una *doble finalidad*; por un lado, sirve a la administración local como sistema de provisión de personal desde la propia organización policial -no recurriendo a personal externo-; y por el otro, actúa como un mecanismo estimulador de la carrera profesional de los funcionarios policiales. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ (2019:291) ha señalado que las restricciones que recaigan sobre la promoción en la Policía Local deben de estar basadas en causas debidamente justificadas, y deben de responder a criterios de legalidad y proporcionalidad, de modo que -en ningún caso- quepa, una interpretación laxa de las circunstancias limitativas del derecho a promocionar. La promoción puede ser *vertical* -cuando los funcionarios ascienden de un determinado puesto a otro inmediato de grupo superior-; u *horizontal* -cuando ascienden a otro inmediato superior dentro del mismo subgrupo profesional, no pudiendo nunca acceder a otro puesto de categoría superior del grupo superior, sino únicamente, al puesto inferior del grupo superior (véase la STSJ de Castilla de la Mancha de 14 mayo de 2002 [JUR 2002\199019])-.

¹⁶² Cada CCAA define su propio *quórum de reserva* y el modo de aplicarlo. Andalucía lo fija en *veinte por ciento* en la categoría de policía básico mientras que dispone de un *cuarenta por ciento* para las demás categorías. Galicia lo fija en un *veinticinco por ciento* para la escala de policía básico; y en cambio Navarra dispone que sus ayuntamientos podrán disponer de hasta un *treinta por ciento*.

La LFCS en su *art. 39* ha encomendado a las CCAA, a través de sus leyes de coordinación, la fijación de los criterios de promoción de los cuerpos de Policía Local de su territorio autonómico, y en base a ello, estas, han articulado un conjunto de previsiones específicas relativas a los requisitos de participación, a los sistemas selectivos y al contenido de las convocatorias. En cuanto a los *requisitos de participación*, la gran mayoría de leyes de coordinación autonómicas han coincidido en que los candidatos a promocionar, deben reunir la posesión de la titulación exigida; deben de haber superado un conjunto de pruebas selectivas (*incluyéndose el curso selectivo*); deben de haber permanecido un mínimo periodo de tiempo como funcionario de carrera en un puesto de la estructura policial, bien sea en la misma administración o bien sea en otra administración distinta; no deben de haber sido sancionados ni separados del servicio; y deben de estar en disposición de cumplir todos aquellos otros requisitos que le sean exigidos en la propia regulación de coordinación autonómica.

Respecto al *procedimiento selectivo*, la tendencia autonómica insiste, casi en su totalidad, en que debe realizarse por concurso oposición, ya no solo respondiendo a los tradicionales principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de las bases de la convocatoria sino también respondiendo al de transparencia e imparcialidad, con el fin de garantizar un proceso de promoción justo e igualitario; sin perjuicio de que ante aquellos procedimientos que no puedan cubrirse de este modo pueda recurrirse a otros mecanismos tales como la promoción interadministrativa por movilidad -donde se permite un ascenso de categoría en otra administración local que no sea la de origen (*véase el art. 60 LCValencia*)- o el acceso libre -recurriéndose a personal externo (*STSJ de Andalucía de 19 septiembre 2002 [JUR 2003\7969]*)-. Sea cual sea el procedimiento que opere dentro de las propias peculiaridades autonómicas, cabe tener presente que un procedimiento cuyo base finalística es constituir el motor de empuje de la carrera profesional de los funcionarios policiales, debe realizarse atendiendo a un conjunto de pruebas que presenten ciertas ventajas competitivas respecto a las exigidas en el acceso libre tal como no volver a demostrar ciertas pruebas en las que ya fueron evaluados los candidatos, o conmutar ciertos conocimientos previamente superados

por los mismos. Sin embargo, también existen, o mejor dicho, habían venido existiendo ciertas excepciones que limitaban la práctica del derecho de promoción tal como hacía referencia el *art. 58.4 LPPais Vasco* que limitaba los intentos de promoción en la carrera policial al número de tres -limitación que fue modificada y anulada por la *Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco (finalmente derogada por 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)* al observarse que su vigencia cercenaba el derecho a la carrera administrativa.

En lo que se refiere al *contenido de la convocatoria*, ha de destacarse que a los aspirantes a la promoción interna se les atribuye un *principio de preferencia participativa* respecto a la cobertura de puestos vacantes sobre los aspirantes de turno libre - conservando su grado personal siempre que se encuentren incluidos en el intervalo de niveles correspondiente al cuerpo o escala a la que se accede, y en función del tiempo ocupado en el anterior puesto-; un derecho de reserva en relación a las plazas de idéntica categoría y no a su cómputo (*STSJ de Galicia de 20 junio de 2012 [JUR 2012\233612]*), siendo la propia ley de coordinación quien las determina (*sírvase de ejemplo que tanto la LC Asturias en su art. 34.1 como la LCCanarias en su art. 24.2 han reservado un cincuenta por ciento para la promoción interna*); y una cláusula prohibitiva - respecto al personal auxiliar u análogo- determinando que no pueden someterse a un procedimiento de integración automática en la estructura policial sin que previamente se haya convocado un procedimiento selectivo de promoción interna adecuado (*STSJ de Murcia de 23 diciembre de 2004 [JUR 2006\299261]*)¹⁶³.

V. LA FORMACIÓN EN LA POLICÍA LOCAL

La formación policial a nivel general, y la formación de la Policía Local en particular, constituyen uno de los grandes campos de batalla a abordar en la regulación jurídica de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La rápida modernización

¹⁶³ Hágase referencia a uno de los modelos de promoción interna ejemplar que se establece en los *arts. 37 al 42 de la LCGalicia* -configurando un régimen de acceso, cobertura, porcentajes de reserva y requisitos de participación integral por cada categoría y escala-.

tecnológica, las nuevas tendencias delictivas, el incremento paulatino de los derechos de los ciudadanos, los nuevos procesos de relación y participación ciudadana en el ámbito local, y las nuevas necesidades emergentes de determinados sectores sociales, han requerido de un vigoroso proceso de profesionalización y actualización de los funcionarios policiales. Dicha formación, ya no solo puede apreciarse como un medio del empleado público establecido para impulsar su carrera profesional, sino que ha pasado a considerarse como un instrumento de planificación esencial, que mejora el rendimiento de la estructura organizativa, y que contribuye -dentro de su ámbito competencial- a optimizar el correcto funcionamiento de la administración. Señala NAVARRETE IBÁÑEZ (2012:557) que el nuevo paradigma de la formación en las entidades locales viene caracterizado por un papel mucho más activo de las entidades prestadoras de servicios, una mayor concienciación por la calidad del trabajo y el servicio prestado, un incremento notable en el desarrollo de la formación continua, una mayor implicación y compromiso de los empleados públicos, una mayor profesionalización policial, y un importante incremento de los fondos destinados a los programas formativos.

Según consta en el *Informe de la Comisión de estudio y preparación del EBEP del año 2007* (posteriormente denominado TREBEP tras la reforma del 2015) la formación ha sido considerada como un factor sumamente importante destinado a incrementar la productividad de los funcionarios públicos y de la organización en su conjunto; actuando como instrumento motivador y dinamizador del empleo público; e incrementando, el compromiso personal con la organización a través de la cultura, los valores y el progreso personal y profesional. En base a dichos criterios, la legislación de la función pública común fue introduciendo concesiones en materia estatutaria tales como -la fijación de *licencias retribuidas para la asistencia a cursos; el acceso a jornadas formativas, congresos, seminarios en jornada laboral; la inserción de criterios de programación formativa; el disfrute de compensaciones horarias; mejoras en la gestión y capacitación en el mando y en las relaciones sociales; el uso de las nuevas tecnologías, etc.* con el único ánimo de que los miembros de la función pública fueran asumiendo nuevos conocimientos, nuevos sistemas de funcionamiento, y nuevas competencias para dar

alcance a las nuevas necesidades¹⁶⁴. Junto a ello, la regulación específica de las fuerzas y cuerpos de seguridad (*véanse los arts. 6 y 7 de la LFCS*) se había pronunciado desde la consciencia de que era difícil armonizar y equilibrar -a través de una actividad de formación y perfeccionamiento permanente común- la multiplicidad de los cuerpos policiales, optando, por establecer un marco mínimo de referencia. Dicho marco, señalaba que la formación debía tener un *carácter permanente y profesional* -sometiéndose a los principios básicos de actuación- en donde la promoción profesional se rigiera por los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad; debía incardinarse dentro de una *red de colaboración institucional de carácter plural* -en la que ciertos operadores jurídicos (*FFAA, Ministerio Fiscal, Universidad, Policía Judicial u otros centros o establecimientos formativos homologados*) participasen en la formación y capacitación de los funcionarios policiales- bajo un *sistema de convalidación de programas formativos* que permitieran, que la formación recibida, pudiera homologarse y adecuarse a otros estudios externos para no solo enriquecer una competencia determinada, sino asentar, cimientos de un futuro desarrollo profesional.

Específicamente, las CCAA fueron encomendadas a través de sus leyes de coordinación, con la responsabilidad de establecer y fijar los criterios de formación de las Policías Locales de su territorio autonómico; y de coordinar, la formación profesional mediante la creación de escuelas de formación tanto para mandos como para escala básica. Todo ello, con el fin desarrollar un sistema autonómico de formación integral estructurado, actualizado y permanente, en el que se desarrollen un conjunto de actuaciones formativas comunes, tanto en el ámbito jurídico, operativo, social y ético, que permita proyectar una distribución uniforme y homogénea de la formación a través de una completa red de centros formativos.

¹⁶⁴ La interpretación de este informe focalizó el tránsito de la formación como derecho (*véase el art 14.1.g del TREBEP*) a la formación como deber (*véase el art 54.8 del TREBEP*), imponiendo a los funcionarios públicos la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales con el fin de cumplir los fines previstos de su puesto de trabajo.

Los modelos de formación que poco a poco se iban diseñando en las leyes de coordinación, tuvieron que romper las tradicionales inercias de las escuelas de formación municipal, en donde cada ayuntamiento formaba a sus plantillas según sus propios criterios económicos, políticos, técnicos o demográficos, y en el que únicamente se limitaban a dar cobertura a imprevisiones, problemas o disfunciones que presentaba la ciudadanía a corto plazo, para comenzar a asumir otras formulas combinadas, mas fiscalizadas y con mayor nivel de rendición de cuentas¹⁶⁵. El nuevo escenario autonómico, no solo obligaba a los ayuntamientos a responder a la preparación de una multiplicidad de competencias propias, sino que les obligaba a gestionar una tediosa burocracia (*piénsese en la gestión de expedientes académicos, hojas de capacitación de profesionales, programas de desarrollo de la celebración de los procedimientos selectivos de agentes y mandos, búsqueda de actividad formativa, gestión de profesorado e instalaciones, etc.*) bajo ciertos criterios autonómicos tales como son el número de miembros de la plantilla, disponibilidad de medios, número de habitantes, extensión de la demarcación, dotación presupuestaria, diseño de programas comunes, número de horas formativas anuales, etc.; con el fin de homogeneizar y buscar la uniformidad de la formación en el territorio autonómico.

Ya configuradas las primeras *directrices formativas* en materia de coordinación, los centros docentes de carácter municipal comenzaron a rendir cuentas a organismos de carácter autonómico y a asumir la responsabilidad de que, para cambiar el modelo de formación de sus policías, debían introducir cambios en sus modelos formativos. Dichos cambios se ejercerían en las funciones de planificación, ordenación y gestión, mediante el diseño de programas formativos por materias; la

¹⁶⁵ Originariamente – antes de la puesta en marcha de la coordinación en las CCAA- las escuelas de formación eran unidades administrativas de carácter municipal reguladas dentro de un reglamento específico bajo la dependencia directa de la Jefatura de policía. Se estructuraban de forma simple (*dirección, jefatura de estudios, secretaria, y un cuerpo de profesorado especializado*), dedicándose a impartir materias improvisadas en función de las necesidades y demandas que se iban presentando en las funciones del cuerpo policial. Poco a poco, se fue ampliando la consciencia de la necesidad de una formación más planificada, mas estructurada y de mayor calidad -que no solamente pudiera ser cubierta con academias de corte municipal con directrices cuasi-espontáneas- sino que pudiera hacerse desde un modelo autonómico consensuado, programado y con unos fines ya fijados.

configuración de nuevas metodologías; la instauración de nuevos sistemas de enseñanza; y mediante una evaluación real de las necesidades del profesorado y de los contenidos impartidos. Este novedoso cambio de modelo, aparentaba haber reaccionado adecuadamente a las nuevas demandas formativas de las instituciones policiales, pero la disparidad autonómica no tardó en dar a conocer que los intereses autonómicos no coincidirían con los objetivos de una Policía Local bien preparada, y por lo tanto, más que conformar un modelo formativo de seguridad local común para todo el territorio nacional, acabaría conformando un tejido autonómico de modelos formativos policiales disperso, impreciso e incongruente. Apreciada esta realidad, y con el objeto de sistematizar materias comunes para la exposición de esta tesis, se han sintetizado esferas comunes del modelo formativo autonómico de las Policías Locales del territorio nacional.

La primera de ellas, ha sido la *denominación de un órgano* encargado de llevar a cabo todas aquellas actuaciones relacionadas con la formación, preparación y perfeccionamiento de los cuerpos de la Policía Local de los municipios del territorio autonómico bajo diferentes tipos de relación de dependencia y autonomía (*sírvase de ejemplo que Aragón y Canarias la definen como Academia, Valencia como Instituto, Cataluña como Escuela y Madrid como Centro, entre otras diferentes denominaciones*)¹⁶⁶. Será un órgano colegiado de composición multidisciplinar que ejecute las directrices de un modelo formativo de gestión integral, basado en una adecuada ordenación, programación y evaluación de contenidos formativos; una actividad de planificación estratégica de

¹⁶⁶ La tipología de relación se presenta de diferentes modos y con diferentes grados de autonomía. Por ejemplo, la *LC Aragón* presenta una Academia Aragonesa de Policía Local de dependencia autonómica plena, a diferencia de otras CCAA más evolucionadas como son la *LC Valencia* que crea el *IVASPE* o la *LC Baleares* que crea la Escuela Balear con cierto nivel de autonomía funcional. Ni dudar de la integral autonomía que caracteriza las escuelas formativas de aquellas CCAA que han decidido asumir la competencia de ordenación de la seguridad pública como *la Academia Vasca de Policía y Emergencias* o *la Escuela de Formación de Cataluña*.

contenidos y programas, y un sistema de mecanismos de control y fiscalización de procedimientos autonómicos¹⁶⁷.

Entre sus *funciones*, ya sea desde un modelo de gestión dependiente, ya sea desde un modelo de gestión autónomo integral, o ya sea desde un modelo concertado, dichos órganos van a encargarse de impartir y diseñar las enseñanzas adecuadas para la formación básica de los aspirantes de nuevo ingreso; preparar los cursos de las diferentes escalas de mando, así como la actualización y perfeccionamiento de las materias emergentes; diseñar los planes y programas formativos con el fin de potenciar el derecho de promoción y el desarrollo de la carrera profesional; preparar y organizar los recursos destinados al perfeccionamiento, actualización y especialización de nuevas unidades; gestionar y fiscalizar los procesos selectivos de las diferentes escalas y categorías; programar actividades formativas con el fin de mejorar las capacidades, conocimientos y aptitudes de los funcionarios policiales; prestar asistencia técnica a los ayuntamientos en labores formativas e información en materia de Policía Local; desarrollar funciones de investigación, estudio y divulgación de materias relacionadas con la seguridad pública y la seguridad vial; suscribir convenios con otras AAPP; instaurar un sistema bibliográfico, documental y de información legislativa con atención preferente a los municipios y a los cuerpos de Policía Local.

También van a crear el *Plan Autonómico de formación*; participar en la investigación, estudio y divulgación de las materias que conforman las competencias tradicionales y emergentes de la Policía Local; instruir y formar a operadores humanos que participan dentro de las funciones de seguridad; aprobar y supervisar el contenido de programas formativos municipales; elaborar guías y manuales a colectivos específicos tales como son -las víctimas de violencia de género, las personas

¹⁶⁷ Esa distribución con carácter general se realiza de forma centralizada (*Madrid, País Vasco, Navarra, Canarias, etc.*) sin perjuicio de que algunas CCAA (*Andalucía*) se apoyen fuertemente en las academias de policía municipal, entendiéndose que son las unidades administrativas más cercanas al ciudadano, o lo hagan en las escuelas concertadas, aludiendo a que gozan de ciertos medios, infraestructura y profesorado que puede evitarse ser duplicado.

pertencientes a otras culturas, las minorías étnicas, las personas con discapacidad intelectual, los drogodependientes, las asociaciones de protección animal, etc.; gestionar los registros de alumnado en materia académica y del personal docente colaborador (*véase el art. 59.5 LCExtremadura que habilita la creación de un Registro de Personal Docente con el fin de registrar aquellos colaboradores y expertos que desempeñan tareas formativas en la escuela autonómica*); definir los criterios de homogeneización, convalidación y homologación de los cursos y diplomas realizados por otros organismos públicos con el fin de buscar cierta equivalencia; etc.

Todo ello, sin perjuicio de la potestad que tienen los municipios de crear sus escuelas municipales, previo respeto de los criterios autonómicos de coordinación, gestionando su propio programa de objetivos, actividades y contenidos con el fin de elaborar una propia planificación formativa que se adapte a sus propias necesidades municipales.

La segunda de las materias comunes corresponde al *sistema formativo* respondiendo a un conjunto ordenado de normas y de procedimientos propios que establece el modelo de coordinación autonómico. Dicho modelo permite que los funcionarios policiales puedan actualizarse, perfeccionarse o adquirir nuevas destrezas y que los alumnos de nuevo ingreso, dentro de la segunda fase del proceso selectivo, se instruyan en materias y contenidos diversos del ámbito policial. Cualquier modelo de coordinación autonómico en el territorio nacional puede estructurar su sistema formativo atendiendo a tres categorías; una *formación básica* donde se desarrolla una formación inicial y primaria para que los funcionarios policiales puedan desempeñar los cometidos más básicos de su profesión (*ligada normalmente a los procesos de instrucción de las escuelas formativas*); una *formación permanente* dirigida a los ya funcionarios policiales con cierta experiencia, en donde siguen adquiriendo herramientas, métodos y contenidos formativos destinados a desarrollar y mejorar su labor policial -bien desde un frente de especialización en donde se incide en materias concretas y delimitadas, bien desde un frente de actualización donde someten a revisión un contenido ya aprendido con el fin de reciclarlo, o bien, desde un frente de perfeccionamiento donde se precisan, afinan y pulen las materias

conocidas y el acervo de competencias desarrolladas-; y finalmente, una *formación directiva* destinada a aquellos miembros de las escalas técnicas que, con el fin de recibir una formación específica orientada al ejercicio de acciones directivas y de gestión, les permita incrementar su conocimiento en habilidades de dirección, supervisión y liderazgo -tanto de servicios como de personal- con el fin de priorizar la máxima eficiencia en la prestación del servicio policial y de garantizar el adecuado ambiente de trabajo¹⁶⁸.

Por último, y con el fin de cerrar el régimen formativo de la Policía Local, debe aludirse a las *áreas formativas*. Las áreas formativas son calificadas como aquellas áreas de conocimiento básico cuya intensidad y calidad depende de una multiplicidad de factores (*piénsese en la tipología del municipio en el que dicho cuerpo se crea, las escalas de su estructura organizativa, el número de agentes en la plantilla; el número de competencias asumidas, el desarrollo de unidades especializadas o el fin destinado del puesto de trabajo*); bajo cuya dependencia estrechan o ensanchan los contenidos formativos y condicionan la metodología, la capacidad docente y la extensión horaria de la planificación formativa según la CCAA de la que se trate. En dicho sentido BARCELONA LLOP (1996:57) ha señalado que, la formación policial debe impartir como mínimo contenidos de derecho básico constitucional, ordenanzas administrativas, normativa policial, tráfico, legislación penal y procesal, protección civil, etc.; sin perjuicio de que todas aquellas nuevas modalidades de práctica operativa o contenidos teórico-prácticos (*tiro, táctica operativa policial, primeros auxilios, trato con el ciudadano en las escalas básicas e intermedias y gestión de liderazgo y resolución de conflictos en las escalas técnicas, procesos judiciales, mediación, protección animal, violencia de género, medio ambiente, salud pública, etc.*) sean incorporadas a programas formativos según las propias necesidades municipales y las nuevas tendencias jurídico-policiales.

¹⁶⁸ El alto contenido de conceptos memorísticos y las deficientes de pruebas de evaluación ajustadas a la experiencia operativa, provocan, que en muchas ocasiones el sistema selectivo que nutre las escalas técnicas se cubra con el personal menos capacitado profesionalmente en el ámbito operativo, creando un perpetuo inmovilismo de las estructuras policiales.

CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN ESTATUTARIO DE LA POLICÍA LOCAL

I. LA RELACIÓN ESTATUTARIA DE LA POLICÍA LOCAL

El originario *art. 256 del RFAL de 1952* autorizó a la *Dirección General de la Administración Local* a organizar una inspección General de la Policía Municipal, la cual, entre sus cometidos, iba a encargarse de supervisar la verificación de las normas orgánicas y de disciplina; de redactar un reglamento técnico sobre la provisión de vacantes, ascensos, permutas, capacitación, y perfeccionamiento de mandos a través de un conjunto de cursos formativos celebrados en Madrid y demás capitales de Provincia. Todo ello, permitiría poner en marcha la primera hoja de ruta de un estatuto policial en el ámbito local, marcando las primeras bases de su posterior régimen jurídico. Posteriormente, fue pronunciado el *Decreto 688/1975 de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los funcionarios de los diversos subgrupos de la Administración Especial de las Corporaciones Locales*, facultando al Ministerio de Gobernación, a dictar normas relativas respecto a las bases mínimas y programas formativos para el ingreso en la Policía Municipal, permitiendo que fuesen las corporaciones locales quienes establecieran el sistema de ingreso, y quienes celebraran -con la colaboración de la *Escuela Nacional de Administración Local* y de otras entidades formativas- los cursos de habilitación y superación de los aspirantes a los puestos de Policía Local.

Tras ello, y tras una rápida evolución de dichos cuerpos en los municipios más significativos, dichas matizaciones jurídicas serían insuficientes obligando a que por medio de la *disposición final 3ª de la LBRL* se hiciera mención a disponer de un estatuto específico propio, el cual, aprobándose reglamentariamente, debería respetar lo dispuesto en la LFCS. Dicha declaración de intenciones nunca llegaría a materializarse de forma integral, derivando únicamente -a través de la *disposición*

transitoria 4ª del TRRL- en un conjunto de referencias de tipo organizativo, estatutario y de funcionamiento que marcarían un régimen jurídico transitorio para dicho colectivo, y que permitiría ir esbozando las peculiaridades propias de su carácter estatutario. Serían recogidas normas relativas a la creación de los cuerpos policiales; a la existencia de un cuerpo auxiliar dedicado a funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones bajo la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos; al reconocimiento de especialidades dentro del cuerpo sin hacer quebrar el principio de cuerpo único; a la relación de dependencia organizativa y al modo de ejercer la Jefatura del cuerpo; a las pautas en el diseño de escalas y categorías; a las indicaciones para llevar a cabo el establecimiento del sistema de ingreso por oposición; a la exigibilidad de una determinada edad y de unas condiciones físicas adecuadas para el ejercicio de la profesión; así como a la atribución de la condición de agentes de la autoridad con el fin de dotarles de mayor seguridad en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, y sirviendo como mecanismo final de refuerzo, la LFCS insertó, a través de un conjunto de preceptos jurídicos determinados, un conjunto de peculiaridades estatutarias comunes para todas las fuerzas y cuerpos de seguridad en materia de derechos y obligaciones; un catálogo de principios básicos de actuación; un conjunto de criterios de colaboración y coordinación entre ellas mismas y otros operadores jurídicos; y un régimen jurídico diferenciado de cada una de ellas en diferentes títulos (*encontrándose todo lo relativo a la Policía Local en su Título V*). Junto a ello, y apoyándose en la redacción de las emergentes leyes de coordinación, y las nuevas reformas en función pública, se acabaría conformando –desordenadamente– las bases del régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de Policía Local.

1. La relación jurídico-estatutaria subjetiva de la Policía Local

La *relación jurídico-estatutaria subjetiva* del funcionario de Policía Local se caracteriza por su posicionamiento desde una *triple vertiente*: como funcionario público local, como miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y como agente de la autoridad. Como funcionario público local mantiene una relación estatutaria

con la administración municipal -desde el momento en que toma posesión como funcionario de carrera- bajo una relación de servicios profesionales retribuidos amparada en dispersas reglas del derecho de la función pública¹⁶⁹. En esa relación, el funcionario policial, ejerce funciones de naturaleza pública prestando un servicio de carácter permanente, en virtud de un nombramiento legal, o lo que es lo mismo, por medio de un acto administrativo y no por contrato; formando parte de una estructura organizativa cuyo sueldo es asignado a los presupuestos municipales¹⁷⁰. Posteriormente, dicha relación se ve condicionada por aquellas peculiaridades que vayan aportándose desde otra normativa complementaria, tal como es la LFCS, LSC o las leyes de coordinación autonómicas, las cuales, potenciaran enormemente sus singularidades estatutarias dentro del complejo panorama de la función pública.

La segunda vertiente hace mención a que el funcionario de Policía Local está posicionado en una situación estatutaria cualificada -fuera de régimen jurídico de los funcionarios públicos comunes- al serle reconocida la condición de miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Dicha cualificación se ampara en su pertenencia a un instituto armado de carácter civil; su reconocimiento como agente de la autoridad; su sometimiento a un conjunto de principios básicos y disposiciones estatutarias distintas de los funcionarios públicos ordinarios; su severa imposición de reglas éticas, y morales; y su peculiar régimen de responsabilidad penal y disciplinaria (*entre otras*). El funcionario de Policía Local está legitimado para ejercer un uso moderado de las armas atendiendo a los principios de oportunidad, proporcionalidad, congruencia y no lesividad. Es promocionado profesional, social, y humanamente a través de los poderes públicos, creando un conjunto de condiciones favorables para

¹⁶⁹ Tómesese en consideración lo señalado por PARADA VÁZQUEZ (2008:432) respecto a que el funcionario de carrera no aparece definido como tal en el TREBEP, y que ostenta para su consecución -como característica esencial- haber superado ciertas pruebas competitivas en libre concurrencia bajo los principios y exigencias de igualdad, mérito y capacidad.

¹⁷⁰ CAMPOS DAROCA (2013:27) ha señalado que el funcionario de carrera -dentro de los empleados públicos- se posiciona como aquel empleado que presenta una relación estatutaria privilegiada con cierta vocación de estabilidad y permanencia frente a otras fórmulas más inestables de relación con la AAPP.

su desarrollo profesional; permitiéndole convalidar todas aquellas actuaciones formativas que haya realizado en centros de enseñanza dependientes de las diferentes AAPP.

Está obligado a jurar y prometer el acatamiento de la CE como norma fundamental del Estado, y le es reconocido, el derecho a una remuneración justa, contemplando, su nivel de formación, su régimen de incompatibilidades, la movilidad por razones del servicio, la dedicación y el riesgo que comporta su misión, la especificidad de los horarios de trabajo y su peculiar estructura. Puede cubrir puestos de trabajo de nivel superior, según se haya estimado en los sistemas de provisión municipal, adecuándose a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, y comprometiéndose a no incurrir en causas de incompatibilidad. Tiene ciertas restricciones en el ejercicio del derecho de libertad sindical, no pudiendo ejercer el derecho a huelga, ni ejercer otras acciones sustitutivas de la misma, ni tampoco aquellas otras acciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios. Está sometido a un riguroso régimen disciplinario propio de organizaciones jerarquizadas. Tiene derecho a ser protegido en la jurisdicción ordinaria contra todo aquel acto que le acometa o le perjudique en sus derechos o libertades mientras ejerce su profesión, así como a ser separado de los presos ordinarios en el caso de que fuese condenado a pena privativa de libertad. Por su condición, va a estar sometido a todas aquellas disposiciones autonómicas que especifiquen cuestiones estatutarias (*leyes de coordinación, normas marcos, decretos, reglamentos específicos de carácter municipal, etc.*) respecto a la homogeneización en materia retributiva; formación, promoción y movilidad; exigibilidad de títulos académicos y coordinación profesional.

Por último, se cierra la tercera vertiente al ser reconocida a los miembros de la Policía Local la condición de *agente de la autoridad*, a todos los efectos legales, en el ejercicio de sus funciones¹⁷¹. Se reconoce a toda aquella persona que, por

¹⁷¹ Véase el *art. 7.1 de la LFCS* que señala que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad - en el ejercicio de sus funciones- tendrán el reconocimiento a todos los efectos legales de agentes de la autoridad.

nombramiento de la autoridad competente, o por disposición inmediata de la Ley, tiene como misión mantener el orden público, proteger la seguridad de las personas y de las propiedades y hacer cumplir la ejecución de sus órdenes, decisiones o decretos (*véase la STS de 24 de febrero 1989 [RJ 1989\1655]*); sin perjuicio de que -ante casos extremos donde sean declarados víctimas de atentados con empleo de armas de fuego, explosivos, u otros medios de agresión de análoga peligrosidad- sean considerados como autoridad y no como agentes de la misma. Dicha condición es reconocida a funcionarios policiales de carrera (*STSJ de Andalucía de 3 de febrero de 1997 [RJCA 1997\211]*) y a aquel personal auxiliar que está ejerciendo funciones públicas cuando fueren objeto de fuerza, intimidación grave o resistencia activa también grave (*SAP Almería de 23 septiembre de 2009 [JUR 2009\498467]*); y por el contrario, no se reconoce a aquel personal vigilante de las zonas de estacionamiento (*STSJ Murcia de 11 octubre de 2000 [JUR 2000\274957]*) o a aquel personal que ejerce labores de inspección en determinados medios de transporte (*SAP Barcelona de 29 junio de 2018 [ARP 2018\1403]*).

Según GIL FRANCO (2014:269), son agentes de la autoridad, aquellos que entre sus funciones tienen atribuida la vigilancia e inspección de las actividades y conductas de los ciudadanos, y consecuentemente, son facultados para denunciar aquellas conductas no ajustadas a la legalidad vigente –con independencia- de su naturaleza administrativa o penal. Hoy por hoy, todas las leyes de coordinación de idéntico modo que hace la LFCS, han acabado reconociendo en sus textos a los funcionarios de Policía Local como agentes de la autoridad; y en cambio, solo algunas han reconocido dicha condición sobre el personal auxiliar (véase a modo de ejemplo el *art. 7 de la LCCanarias* que señala que en los municipios que no dispongan de cuerpo de Policía Local, el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones recibirán la denominación de vigilantes municipales y serán reconocidos como agentes de la autoridad; o hágase referencia al *art. 89 de la LCGalicia* que reconoce al personal auxiliar como agente de la autoridad en las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico, y en aquellas otras funciones que tratan de velar por el cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales).

2. La relación jurídico-estatutaria objetiva de la Policía Local

Tras el análisis de cómo se va fraguando las primeras regulaciones estatutarias de los cuerpos de Policía Local, y tras argumentar cuales son las vertientes subjetivas de su relación jurídico estatutaria, vamos a centrarnos en detallar cual es la *naturaleza objetiva* de dicha relación, y en detectar, desde un planteamiento analítico, la tipología de coordinación que cada CCAA ha empleado. Unas CCAA se han limitado a establecer criterios marco para ser desarrolladas posteriormente por los reglamentos de ejecución, normas marco, o reglamentos autonómicos; otras -mostrando una técnica regulatoria deficiente y dispersa- no han dejado de confrontarse con el estado en materia de competencias; y otras, se han limitado a ejecutar actos de copia y pega de otras leyes autonómicas de coordinación sin haber previsto adecuadamente los fundamentos de la regulación jurídica en su territorio autonómico, creando con ello, un conjunto de bocetos jurídicos inconexos e incongruentes que deben recurrir, excesivamente, a la reglamentación municipal para adquirir cierta ordenación lógica.

El análisis de dicho algarabío coordinador ha permitido concluir que la relación jurídico-estatutaria objetiva de la Policía Local presenta un *carácter colectivo* -puesto que se proyecta sobre un conjunto de funcionarios policiales reconocidos como funcionarios públicos de carrera dependientes de la administración municipal, llamados a prestar una relación de servicio jerarquizada, retribuida, profesional y específica de carácter permanente-; un *carácter corporativo* - al desarrollarse dentro de una estructura jerarquizada donde las relaciones se rigen por criterios de obediencia y subordinación, y en donde debe acatarse una imagen no solo individual sino también como organización, bajo el cumplimiento de un conjunto de reglas, principios, derechos, obligaciones y funciones concretas-; un *carácter especial* -puesto que las funciones atribuidas tales como la defensa de la seguridad ciudadana, el ejercicio y la ejecución de funciones y potestades públicas, el desempeño de funciones de auxilio y asistencia, el cumplimiento coactivo de instrumentos normativos de carácter municipal, la prevención delincinencial, la investigación y

persecución de delitos, la vigilancia, la supervisión y el cumplimiento de toda aquella materia administrativa sancionadora que haya sido previamente encomendada les vincula, no solo a una contraprestación de trabajo por retribución, sino a convicciones éticas tales como servir, proteger y garantizar el ejercicio y defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Y en último lugar, un carácter *heterogéneo* -puesto que su dispersa regulación a través de las diferentes fuentes del ordenamiento jurídico, no solo no aúna ni agrupa criterios estatutarios comunes en todo el territorio nacional, sino que agudiza y potencia su diferenciación con relación a otras CCAA, bajo un abanico de intereses autonomistas diferenciados y voluntades municipales interesadas, que lejos de acercar el modelo de coordinación policial hacia un único estatuto integral, lo desvirtúa, segrega y discrimina, provocando disparidades dentro y fuera de los propios municipios autonómicos-.

II. LOS DERECHOS DEL FUNCIONARIO DE POLICÍA LOCAL

El régimen de derechos de los miembros de la Policía Local, viene sustentado en un bloque normativo engorroso, compuesto por varios preceptos de carácter básico, tanto en materia de función pública general como de régimen local, incardinado y sometido al marco legal de la LFCS; y sistematizado y complementado por las respectivas leyes de coordinación y su normativa complementaria¹⁷². Según SANCHÉZ MORÓN (2016:226), los derechos de los funcionarios policiales quedan ligados a un estatuto particular de prestación de servicio público, que, al serles reconocido, les separa del régimen común de la función pública ordinaria. Tal catálogo de derechos se presenta de la mano de las respectivas leyes de coordinación

¹⁷² A diferencia del ámbito laboral, donde dichos derechos quedan insertos en instrumentos bilaterales como son los convenios colectivos, en el ámbito de la función pública local, y concretamente, en el ámbito de la Policía Local, esos derechos se proyectan sobre un difuso esquema normativo. Como si de una cumbre descendente se tratara, el régimen de derechos de la Policía Local, parte de diferentes preceptos hallados en normativas de carácter básico -TREBEP, LBRL, LFCS- hacia una ley autonómica de coordinación y sus disposiciones de desarrollo, para posteriormente ser perfilados a través de pactos, acuerdos, u otros instrumentos de negociación colectiva.

mediante la inserción de una clausula general, en la que se señala que, sin perjuicio de lo dispuesto en la LFCS, los funcionarios policiales tendrán los derechos expresamente reconocidos en la respectiva ley de coordinación, en sus normas de desarrollo, y en su defecto, en la legislación que determine aquellos otros instrumentos normativos que sean aplicables a los demás funcionarios de la administración local; sin perjuicio de que puedan aplicárseles las peculiaridades propias de cada CCAA.

1. Derechos de los funcionarios de Policía Local en las leyes de coordinación

- a) *El derecho a la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera de la corporación municipal y el derecho al cargo*

El derecho a la inamovilidad del funcionario de carrera es un derecho histórico, obtenido al amparo del Estatuto de Maura de 1918, que reconoce el derecho “a no ser movido” de la esfera de la función pública por parte de quienes la componen¹⁷³. Encuentra su justificación histórica, en la coyuntura social y bélica sufrida en España a lo largo del siglo XX, fruto del temor de que se consolidasen unas fuerzas y cuerpos de seguridad sometidas a redes clientelares que permitieran asegurar en determinados sectores el acceso al poder de forma arbitraria y partidista. En base a ello, se decide establecer un sistema de acceso a la función pública de carácter vitalicio, en el que el funcionario policial adquiere la plaza en propiedad con el fin de mantener la imparcialidad con los poderes del Estado. La inamovilidad funcionarial, casa al funcionario con su administración, bajo un vínculo jurídico perpetuo, salvo que se den causas tasadas y excepcionales (piénsese en aquellos supuestos donde se

¹⁷³ El llamado “*Estatuto de Maura*” (1918) constituye el precedente más importante de la regulación estatutaria del funcionario público actual, aprobándose formalmente en una *Ley de Bases del 22 de julio de 1918* y estructurándose en 11 bases directamente aplicables -desde un principio- a todos los funcionarios de los Cuerpos Generales y a aquellos otros funcionarios técnicos y especiales no integrados en dichos Cuerpos que -posteriormente- serian incorporados por vía reglamentaria a los demás. Dicha ley determinó la institucionalización del sistema de oposición como forma de ingreso en la función pública, si bien, además estableció, como requisito de ingreso poseer la titulación correspondiente y haber superado las pruebas selectivas convocadas por cada Ministerio.

comete una infracción muy grave de cualquier régimen disciplinario de cualquier ley de coordinación que lleva aparejada la separación de servicio administrativa, o aquellos supuestos donde se imponen penas como la inhabilitación absoluta y/o especial) permitiéndole consolidar la estabilidad en el empleo y el derecho al puesto de trabajo¹⁷⁴. Este derecho, afecta a los funcionarios de Policía Local con una precisión mucho mayor que la que afecta a otro tipo de funcionarios, ya que la especialidad de las funciones que le son asignadas, la autoridad reconocida, y el papel social que estos desempeñan a través de sus labores, exigen que dicha profesión deba ejercerse desde la más absoluta neutralidad e imparcialidad, con el fin de garantizar un servicio transparente, eficiente e irrigado de connotaciones de vocación de servicio por parte de quienes lo prestan.

Por último, cabe señalar que los funcionarios policiales también gozan del derecho al cargo. En consonancia con ROMERO REY (2007:188) podemos afirmar que el derecho al cargo actúa como un derecho relativo, condicionado a lo que en cada momento dispongan las leyes, las necesidades del servicio y los procesos de reorganización administrativa. Ello implica, que los funcionarios policiales van a ocupar el puesto de trabajo para el que fueron seleccionados, desde el cual, va a partir su carrera profesional; pero también implica, que su puesto no va a tener carácter permanente y estático dentro de la estructura organizativa sino que va a tener que adaptarse a las necesidades del servicio de la administración municipal -según el momento y el lugar de su acceso y según los criterios de organización administrativa vigentes durante el mismo-. Así mismo, van a ser respetados en su escala y categoría (*sírvase de ejemplo el art. 137 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza [BOPZ nº 67 22 marzo 1995]*).

¹⁷⁴ Respecto a la inamovilidad del funcionario público ha de hacerse referencia a la obra de LÓPEZ GÓMEZ (2009:222) cuando alude a que, hoy por hoy, ya no se comporta como un derecho rígido e inflexible sino como un derecho dinámico y adaptativo a las organizaciones.

- b) *El derecho a la prestación del servicio en condiciones adecuadas y al desempeño de las funciones propias de su condición profesional*

Este derecho hace referencia a la asignación efectiva de funciones específicas a los funcionarios policiales por parte de la administración municipal, con el fin de que se desarrollen funciones concretas, en puestos concretos, acordes a su categoría y escala, y bajo condiciones propias de su cargo, evitando, que su desarrollo profesional, su dignidad policial y la prestación de su servicio puedan verse alteradas por la reubicación de puesto de trabajo (*véase la SJCA núm. 5 de Valencia del 8 de mayo de 2013 [RJCA 2013\356] en la que se declara como situación de acoso moral el traslado injustificado a otro puesto de trabajo fuera de las dependencias policiales cuando específicamente se señala que dichas funciones deben ser prestadas en dichas dependencias*); o por la atribución de funciones impropias del cargo (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana de 10 julio de 1999 [RJCA 1999\4788] en la que se declara que el cobro de multas de tráfico y tasas por el servicio de grúa es una función propia del cargo, o la STSJ de País Vasco del 14 de abril del 2001 [JUR 2001\301403] en la que se especifica que la apertura y el cierre de verjas de las dependencias policiales también lo son*).

Respecto a este derecho, son pocas las leyes de coordinación que se pronuncian, y las que lo hacen, lo hacen desde diferentes enfoques. Algunas manifestando que las funciones propias del cargo deben desarrollarse en condiciones de seguridad y comodidad, especialmente, desde la atribución de una adecuada uniformidad y de adecuados elementos para la prestación del servicio (*véase la LCBaleares*); otras, centrándose en el enriquecimiento profesional desde un prisma de mejora de la estructura organizativa con el desarrollo de nuevas unidades y la incorporación de nuevas funciones (*véase la LPPaís Vasco*); otras, intentando cohesionar las especificidades propias del servicio policial con el régimen de descanso y los permisos individuales reconocidos (*véase la LCRioja*); y finalmente algunas, aludiendo a través del reconocimiento de indemnizaciones en el servicio de paisano con el fin de compensar el desgaste de ropa y otros elementos de dotación profesional (*véase LCCanarias*).

c) *Derecho a la carrera y a la promoción profesional*

El derecho a la promoción profesional difiere de la carrera profesional, en tanto que la primera actúa como motor de empuje de la segunda, permitiendo que el funcionario policial pueda ir escalando grados en su trayectoria profesional con el fin de dar respuesta a sus pretensiones, intereses y objetivos profesionales. Ciertos autores como ESCUÍN PALOP (2013:48) se han pronunciado aludiendo a que debe haber una simbiosis entre los intereses personales y los objetivos de la organización, permitiendo al funcionario público evolucionar, tanto en los aspectos objetivos -puesto de trabajo, funciones y retribuciones-, como en los personales -categorías y grados-.

La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad (*véase art. 16 TREBEP*). Representa un derecho subjetivo que le permite al funcionario policial realizar un progresivo alcance en su vida profesional mediante el acceso a puestos más cualificados, con mayor responsabilidad y con superior montante retributivo (*véase la STSJ de Andalucía de 19 julio 2001[RJCA 2002\317]*). Debe estar adecuadamente promovida por los poderes públicos, permitiendo -dentro de unos criterios de ordenación racionales, objetivos y predeterminados- transitar de categorías dentro de la estructura policial, y adquirir grados superiores y un conjunto de efectos definitivos de carácter retributivo y estatutario. Su tratamiento en las leyes de coordinación es de lo más variado. Algunas CCAA como La Rioja o Asturias ni se pronuncian; en otras como en Cataluña, Canarias o Andalucía, se regula la ordenación de un plan de carrera profesional; y en otras como Murcia, la definen como un elemento humano y principal que -a través de un sistema de promoción, movilidad y retribuciones adecuadas- permiten incentivar y motivar a la plantilla para la asunción plena de las responsabilidades inherentes al ejercicio de la función policial.

En cambio, la *promoción profesional*, responde a ese derecho activo que se le brinda al funcionario policial para que pueda crecer en la categorización establecida;

incentivándole en la satisfacción de sus intereses y expectativas laborales; sometiéndolo a varios itinerarios y recorridos de mejora; y con el único fin de dotar a la administración municipal de un personal policial más capacitado, más preparado y con mayor número de conocimientos. Se manifiesta bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación y no bajo aquellos otros criterios ambiguos y arbitrarios que venían presentándose en esquemas anteriores¹⁷⁵. Entre sus modalidades, se encuentra la *carrera vertical* -como aquella modalidad en donde el funcionario policial asciende en la estructura jerárquica policial a través de los niveles existentes, fruto de su participación en los correspondientes procedimientos de provisión, modificando su puesto de trabajo e incorporando a su patrimonio jurídico el correspondiente grado del nuevo puesto ocupado-; la *carrera horizontal* -como aquella en la que el funcionario policial promociona, avanza y progresa, atendiendo a un desplazamiento de grado, categoría o escalón, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo-; la *promoción interna vertical* -ascendiendo desde un cuerpo o escala de un subgrupo, o grupo, si no existe subgrupo en dicha categoría profesional, a otro superior mediante la superación de las fases y el cumplimiento de los requisitos de participación del procedimiento (*piénsese en el periodo mínimo de antigüedad, en la titulación, etc.*)-; y por último, la *promoción interna horizontal*, ascendiendo a cuerpos o escalas dentro del mismo subgrupo profesional¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Debe recordarse que la *Ley de Bases de 22 julio 1918 (Estatuto Maura)* aludía a un modelo que permitía una inflación de las categorías superiores atendiendo a *criterios de docilidad o afinidad*, con el mero objeto de lograr mejoras retributivas. Este modelo fue posteriormente derogado por la aprobación de la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP)*, modificando dichos criterios por el de adquisición del grado y desempeño del puesto de trabajo.

¹⁷⁶ Recientemente, el TS, ha fijado doctrina respecto al derecho de promoción profesional, manifestando que el personal interno no puede ser excluido de la carrera profesional de la que gozan los funcionarios de carrera, pudiendo optar a los diferentes niveles de carrera profesional, mediante el computo de los servicios prestados -efectivos y continuados- en la categoría correspondiente (*véase la STS de 21 de Febrero de 2019 [Rec 1805/2017]; STS de 18 de diciembre de 2018 [Rec 3723/2017]; y STJUE 8 de septiembre de 2011 [asunto C- 177/2010]*).

d) *Derecho a una adecuada formación continua, perfeccionamiento y actualización*

El derecho a la formación es un derecho que se atribuye al funcionario de Policía Local con el fin de que adquiera de forma notable todas aquellas herramientas formativas que le permitan incrementar su nivel de conocimientos, capacidades y aptitudes para el adecuado desarrollo de su profesión. Obligatoriamente, dicho derecho debe ser brindado por la administración municipal, prestándose servicio a través de un conjunto de programas, planes formativos, contenidos y sistemas metodológicos que promuevan el enriquecimiento de nuevas materias, el perfeccionamiento de las mismas, o su actualización; sin perjuicio de que el modo en el que se desarrolle parta de acuerdos colaborativos, convenios de cooperación, conciertos, fórmulas de externalización a otros centros u otras fórmulas similares.

Según PINAZO HERNANDIS (2007:38) si se quiere lograr una nueva cultura en el servicio público, deben desarrollarse estrategias basadas en nuevas políticas de formación, y dentro de esas políticas, todos los funcionarios no solo tienen que estar formados sino que tienen que estar *formados continuamente*. El acceso a la formación, ha sido configurado recientemente en la normativa estatutaria, ya no solo como un derecho en donde el funcionario policial puede formarse incrementando su valor añadido, sino como un deber, que dignifica, mejora y potencia cualitativa y cuantitativamente la prestación del servicio público, y por lo tanto, produce mejoras significativas en el buen funcionamiento de la administración. En este sentido, PALOMAR OLMEDA (2016:336) afirma que la formación para ciertos funcionarios debe ser considerada como un deber moral continuo, consciente y prolongado, en el que se accede a un conjunto de actuaciones diseñadas por la administración para mejorar la actualización permanente de los conocimientos y aptitudes profesionales; y no como un deber legal impuesto, mediante la imposición de ordenes ilegales, intimidatorias y vacías de contenido (*véase en este sentido la STSJ de Castilla y León de 1 octubre de 2004 [JUR 2004\286210] cuando señala que ni el Alcalde ni la Jefatura pueden ordenar de forma concreta, personalizada y expresa a un funcionario individual*

y nominalmente designado que participe en una determinada actividad de formación, limitándose únicamente a impartir órdenes relacionadas con las funciones policiales).

Según las leyes de coordinación que lo traten, el tratamiento del derecho a la formación, padece de enormes diferencias autonómicas en su modo de aplicación, en los planes de formación, en los criterios de enseñanza, en las metodologías aplicadas, y en la configuración de programas formativos, sin perjuicio de la existencia de ciertas armonizaciones estatales¹⁷⁷. Todo ello, sin constituir un obstáculo para que las CCAA adopten conciencia de la importancia de su redacción, invitando a que los ayuntamientos doten de recursos materiales, humanos y presupuestarios a sus plantillas policiales, con el fin de diseñar políticas formativas correctas que aseguren el buen funcionamiento de la administración. Su ejercicio, se manifiesta mediante la asistencia a cursos, congresos, seminarios, charlas, coloquios (*preferentemente en horario laboral*) según los créditos horarios o licencias económicas que se hayan negociado en los respectivos convenios reguladores, y que hayan sido autorizados por los correspondientes servicios de personal, o al menos, hayan sido debidamente comunicados (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana de 5 marzo de 2001 [JUR 2001\162716] en donde se señala que no se pueden abonar gastos de desplazamiento y compensación de días de vacaciones y asuntos propios por asistir a una actividad formativa que no fue previamente solicitada ni autorizada*). Ciertas leyes de coordinación como Canarias (*véase el art. 32 LCCanarias*) o Baleares (*véase el art. 28 LCBaleares*) incentivan la práctica de dicho derecho configurando sistemas de ayudas económicas, becas o bonificaciones compensatorias mientras que las demás CCAA lo permiten desde el ejercicio de la planificación municipal.

¹⁷⁷ En dicho sentido cabe mencionar la *Orden EFP/1241/2019, de 19 de diciembre, por la que se establece la equivalencia genérica del empleo de Policía de las Comunidades Autónomas y de los Cuerpos de Policía Local al título de Técnico correspondiente a la formación profesional del sistema educativo*.

e) *Derecho a una jornada de trabajo adaptada a las peculiaridades de la función policial*

Ha de recordarse que la LFCS señalaba, en su *art. 6.5*, que las fuerzas y cuerpos de seguridad debían prestar una jornada laboral cuyo horario de servicio se adaptase a las peculiares características de la función policial. Ello obligaba, a que las plantillas policiales acondicionasen en su jornada de trabajo los incidentes surgidos durante su horario de servicio, con el fin de que estos fuesen prestados inmediatamente (piénsese en situaciones de grave riesgo para la seguridad de las personas, bienes o instalaciones, o situaciones críticas de extrema y urgente necesidad tales como incendios, inundaciones, accidentes, catástrofes naturales, etc.).

Las propias leyes de coordinación autonómicas, mediante una clausula remisiva a la regulación ordinaria de la función pública (*véase art 47 TREBEP*), han señalado que el número de horas de prestación de servicio -en cómputo anual- de los funcionarios policiales será el mismo que el resto de los funcionarios públicos (*véase la Resolución, de 28 de febrero de 2019, sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, cuando dispone que la jornada semanal será de treinta y siete horas y media y que las horas en cómputo anual serán mil seiscientos cuarenta y dos*); sin perjuicio que la distribución de las jornadas ordinarias de trabajo se planifiquen acorde a las necesidades del servicio policial, y sin perjuicio de que se incorporen presunciones de trabajo efectivo mediante el reconocimiento de ciertas acciones tales como son ponerse o quitarse el uniforme, realizar prácticas de tiro o desarrollar ciertas actividades de formación o aseo¹⁷⁸

La *ordenación de los horarios* de la jornada de trabajo es consecuencia directa de la potestad discrecional que la administración municipal goza en materia de

¹⁷⁸ En este sentido se ha pronunciado MORENO MÁRQUEZ (2018:422) cuando ha afirmado que los funcionarios policiales gozan de ciertas acciones que deben ser catalogadas como trabajo efectivo ya que por la naturaleza de sus funciones no operan en otros ámbitos subjetivos de la función pública.

organización y estructuración de sus servicios (*STSJ de País Vasco de 24 enero de 2003 [JUR 2003\93226]*); adquiriendo plena capacidad para establecerlos; siempre y cuando, en su formato, se respeten los periodos mínimos de descanso entre jornadas laborales. Dicha administración no puede fijar calendarios con jornadas de trabajo cuyo cómputo anual de horas sea inferior a las establecidas para el resto de las AAPP (*STSJ de Canarias de 19 de enero de 2000 [R1324/1996]*), pero si puede distribuir su realización –amparándose– en que es competencia municipal garantizar la operatividad de su servicio policial en la asistencia a las necesidades de sus ciudadanos.

Finalmente, cabe destacar que, las leyes de coordinación se han pronunciado desde un *posicionamiento conciliador*, intentando consensuar el bienestar de la ordenación de los turnos de trabajo mediante cláusulas legales (*sírvase a modo de ejemplo el art. 94 de la LBRL*) tales como que la jornada laboral en cómputo anual sea igual que para el resto de los funcionarios municipales; que la ordenación y planificación del calendario laboral tenga en cuenta a las representaciones sindicales; que en relación a los turnos de trabajo sean respetados un conjunto de criterios de ordenación y planificación (piénsese en la rotación de guardias, servicios extraordinarios, causas de fuerza mayor, necesidades del servicio, régimen de suspensión de descansos, régimen de compensaciones, fórmulas de programación, prelación de accesos a servicios compensatorios de descansos entre miembros del cuerpo, horario de entrada y salida, etc.), y que la prolongación de la jornada de servicio cuando se dan supuestos de extraordinaria necesidad sea atendida sin ningún tipo de dispensa ni de inconveniente (*véase el art. 55 LCGalicia*)-¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Las peculiaridades de los servicios que presta la Policía Local contienen una incertidumbre de tal calado, que en muchas ocasiones rozan irregularidades en materia de cumplimiento de horarios, interrupción de los descansos o disfrute de pausas reglamentarias. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones, su incumplimiento obedece o bien a cuestiones e incidentes excepcionales donde en virtud del principio de dedicación exclusiva los funcionarios policiales deben actuar, o bien, a la denominada frase de “*necesidades del servicio*”, que nadie ha llegado concretamente a definir, y que únicamente se ha limitado a señalar que será objeto de compensación y/o retribución.

f) *Derecho a ser informado, obtener información y a participar en las cuestiones de personal mediante la representación sindical*

El derecho a ser informado, obtener información y a participar en las cuestiones de personal mediante la representación sindical, es un derecho atribuido a los funcionarios de la Policía Local que gira en torno a la capacidad que tienen de acceder a la información que su administración y sus representantes sindicales mantienen en materia de permisos, calendarios, vacaciones, compensaciones económicas, tiempo, incentivos, distribución del horario en la jornada de servicio, ayudas, medios materiales, condiciones de trabajo, uniformidad, equipamiento, situación de segunda actividad, etc.; así como en configurar todos aquellos canales y procedimientos de participación adecuados para que puedan conocer de todos aquellos asuntos de su interés (*piénsese en asambleas, charlas, coloquios, seminarios, jornadas, difusión de comunicados, boletines, etc.*). Dicho derecho se manifiesta en los reglamentos organizativos municipales mediante la compatibilización con el servicio, otorgándose créditos horarios de asistencia sindical, permisos retribuidos para asambleas, acceso a canales de información, acceso tecnológico, así como cualquier otro medio o procedimiento previsto capaz de informar al funcionario policial en la materia relativa a las cuestiones de personal¹⁸⁰.

g) *Derecho a ser recompensado y premiado*

El derecho a ser recompensado y premiado es un derecho atribuido a los funcionarios de la Policía Local como consecuencia del reconocimiento de su labor en el ámbito profesional. Se manifiesta mediante la entrega de recompensas, premios, incentivos, honores o cualquier otro reconocimiento profesional en el desempeño de sus funciones, bien por la actuación en una intervención concreta, bien por la comisión de actos notables y destacables, o bien mediante el trascurso de una decorosa trayectoria profesional. Su *tipología* –según la vía reglamentaria- atiende

¹⁸⁰ El *Reglamento para el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid* dispone en su *art. 96* que queda autorizada la realización de charlas sindicales en las unidades del cuerpo -como máximo una vez a la semana- al comienzo o al final de la jornada por un periodo máximo de quince minutos, siendo estas impartidas únicamente por representantes sindicales.

a la realización de actuaciones ejemplares, abnegadas, extraordinarias o de gran valor; servicios de especial relevancia, especial dedicación, o en beneficio de personas desfavorecidas; publicaciones técnicas y trabajos de investigación; así como a criterios de antigüedad y servicios prestados en el puesto. Una vez identificada la acción extraordinaria a reconocer, esta deberá ajustarse a un abanico concreto de productos honoríficos (*recompensas, condecoraciones, premios en metálico, distinciones, concesión de días de permiso, etc.*) que serán reconocidas en las leyes de coordinación y derivadas a cada reglamento específico con el fin de que sean los propios cuerpos de Policía Local quienes contemplen el formato, la tipología y el alcance de su reconocimiento. Además, dichas gratificaciones computarán en el baremo de méritos de la carrera profesional, permitiendo al funcionario policial promocionar o puntuar en un traslado por movilidad, o servirle de impulso en la estructura organizativa para posteriores concursos de promoción interna.

En cuanto a su tratamiento coordinador, las leyes autonómicas apenas han mostrado diferencias significativas manteniendo cierta homogeneidad en su redacción, y contemplando únicamente pequeñas peculiaridades respecto al procedimiento de concesión y a la tipología en las distinciones protocolarias¹⁸¹. Resulta relevante señalar que, dentro de la actividad de reconocimiento honorífico, algunas CCAA como Murcia (*véase art. 53.1 LCMurcia*) han señalado que cuando concurren circunstancias especiales, o en atención a méritos excepcionales, sus Ayuntamientos podrán conceder, con carácter honorífico, al personal funcionario del Cuerpo de Policía Local fallecido en acto de servicio, el ascenso a la categoría inmediatamente superior, sin que en ningún caso, conlleven mejoras retributivas.

¹⁸¹ Obsérvese el *art. 19.5 LCCastilla la Mancha* que establece que para que una condecoración sea concedida requiere del informe favorable del Alcalde y la obligatoria inscripción en el expediente personal del agente; o el *art. 50 y ss. del RMelilla* donde se reconoce no solo el derecho a ser condecorado sino a cumplir un conjunto de formalidades respecto al objeto, el régimen de concesión de plazos, la gestión de diplomas y las clases de distinciones (*felicitaciones públicas o privadas, Cruz al Mérito profesional, medallas, reconocimientos puntuales por actuaciones concretas, etc.*).

h) *Derecho a la defensa jurídica, representación y asistencia letrada especializada*

El derecho a la defensa jurídica, representación y asistencia letrada especializada, es un derecho que se concede por parte de la administración municipal a los funcionarios policiales con el fin de dotarles de una protección jurídica *cuasi-integral* en la prestación de su servicio. La *defensa jurídica y la representación*, es aquella protección destinada a dotar de la información necesaria y de los medios oportunos al agente para hacer frente a sus necesidades frente a otros litigantes, como consecuencia de una fricción en una intervención policial, informándole de las consecuencias jurídicas en un procedimiento judicial o extrajudicial, reclamando en su nombre aquellos extremos que sean de su interés (*indemnizaciones, días improductivos, daños, gastos, etc.*), cubriéndole de aquellos gastos ocasionados por el litigio, y representándole, de tantas personaciones o asistencias judiciales se deriven de la causa-.

La *asistencia letrada* -según RUIZ-RICO y CARAZO LIÉBANA (2013:287)- es aquel derecho cuyo objetivo esencial es garantizar el principio de igualdad procesal, de manera que el procesado, o cada una de las partes del proceso en general, cuenten con el correspondiente asesoramiento técnico y puedan encontrar -acorde a sus intereses- la mejor representación y asistencia posible¹⁸². Asistencia que, en el ámbito de la función policial, se traduce en aquella protección otorgada ante la apertura de un procedimiento judicial en su contra, bien por su citación como investigado por una causa judicial, bien por la acusación de daños y perjuicios producto de una mala praxis, o bien, por su participación en intervenciones en las que haya resultado lesionado, dañado o perturbado en sus intereses profesionales, personales o económicos por un tercero. Bajo su amparo, no solo se recibe apoyo, asesoramiento y orientación sobre contenidos jurídicos, sino que se representa y acompaña al agente en todo el procedimiento judicial mediante la designación de

¹⁸² En relación al derecho de asistencia letrada ha de hacerse mención al *art. 6.3 del CEDH* y el *art. 14.3 del PIDCP*.

abogado, procurador, o técnicos de peritaje, con el fin ejercer un adecuado derecho de defensa¹⁸³.

En este sentido cabe mencionar que las corporaciones locales deben dispensar a sus funcionarios públicos de la protección que requiere el ejercicio legítimo de sus funciones ante cualquier orden jurisdiccional (*véase el art 141.2 TRRL y art. 14.f TREBEP*) y a través de los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas AAPP (*véase el art. 551.3 LOPJ*). Ha sido el TS (*véase la STS de 4 febrero de 2002 [RJ 2002\6788]*) quien ha establecido que los gastos de representación y defensa serán considerados como *indemnizables* a título de gastos ocasionados en el ejercicio del cargo, siempre y cuando no concurren circunstancias que obliguen a calificarlos como gastos realizados en interés propio, o a favor de intereses ajenos al general de la entidad local, y siempre y cuando, hayan sido motivadas por una inculpación que tenga su origen o causa directa en una actuación administrativa derivada del cumplimiento de las funciones atribuidas; que dicha intervención no haya sido llevada a cabo con abuso, exceso, desviación de poder o causas de otra índole; y que haya sido declarada la inexistencia de responsabilidad criminal por falta objetiva de participación, o de conocimiento en los hechos determinantes de la responsabilidad penal, la inexistencia de éstos, o su carácter lícito. Así mismo, cabe mencionar, que tal derecho no es indefinido sino que tiene un límite de cantidad que atenderá a los honorarios de los pleitos de esa tipología y que deberá ejercerse previa autorización –tácita o expresa- de la corporación que asuma la defensa del funcionario policial (*STSJ de Madrid de 30 noviembre de 2001 [JUR 2002\93860]*).

Casi todas las leyes de coordinación, coinciden en asegurar, que dicho derecho nace cuando el funcionario policial, dentro de un marco de intervención gradual, congruente y proporcionado, se ve perjudicado en el ejercicio de sus funciones, siempre y cuando esa conducta no haya sido dolosa ni negligente, y siempre y cuando no haya sido promovida por actuaciones arbitrarias, desproporcionadas e

¹⁸³ Respecto al contenido del derecho de asistencia letrada, obsérvese la obra de NOYA FERREIRO (2018:35).

irreprochables desde un punto de vista ético y profesional¹⁸⁴. Además, incluso algunas como la LCBaleares añaden novedosos contenidos en su redacción tales como -la cobertura de la prestación de fianza; la asunción de las costas judiciales; la responsabilidad civil correspondiente, e incluso la minuta del letrado municipal (*véase el art. 48.1.LCBaleares*); y otras, como Navarra (*véase el art.53.1.g LFPNavarra*) la extienden a la familia en aquellos supuestos donde el agente haya fallecido víctima de un delito durante la prestación del servicio.

- i) *Derecho a no ser discriminado por razón de origen, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*

El derecho a no ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones personales, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición, o circunstancia personal o social, es un derecho reconocido a los funcionarios policiales donde se les garantiza protección, frente a un cambio repentino en su ámbito de privacidad personal, social o profesional; y no solo desde el ingreso en el cuerpo policial sino durante todo el tiempo que dure su relación estatutaria.

Consecuentemente, y como en toda profesión, la evolución migratoria, social y demográfica ha influenciado en que las nuevas generaciones de aspirantes a los cuerpos de Policía Local procedan de un amplio abanico de culturas, condiciones, edades, géneros y convicciones religiosas, obligando a los reguladores de la materia a evolucionar; y en base a ello, obligando a las leyes de coordinación a que en un medio plazo implanten o supriman aquellos mecanismos legales que impidan su ejecución. Si bien, hoy por hoy, las leyes de coordinación no han avanzado nada, dada la manifiesta *restricción por nacionalidad* que caracteriza el acceso a la Policía

¹⁸⁴ En relación al derecho de asistencia letrada téngase presente la *STS de Andalucía del 3 de Septiembre del 2001 [JUR 2001\325817]* que establece que en ningún caso se podrá denegar la asistencia jurídica necesaria a los funcionarios de la Policía Local, siempre y cuando los hechos imputados se deriven de sus funciones, y siempre y cuando la defensa solicitada no entre en conflicto con los intereses de la corporación.

Local, y la ausencia de cupos de acceso a favor de otros grupos de índole cultural y/o racial como ocurre en otras policías del mundo (*Canadá, Australia, etc.*) donde se permite acceder desde una situación de residencia y no solo desde la nacionalidad¹⁸⁵.

Por otro lado, también son incrementados, en aras de potenciar este derecho, los *planes autonómicos de acción positiva* para favorecer la entrada de mujeres en los cuerpos policiales y corregir así su escasa presencia en dicha profesión. En dicho sentido el modelo Vasco apostó, y sigue apostando (*véase el art. 44 LPPais Vasco*), por promover planes de promoción de las mujeres en los cuerpos policiales, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso y en el desarrollo de la carrera profesional; corregir su infrarrepresentación en el cuerpo; e incrementar la eficacia policial de la organización. Todo ello, bajo el único fin de paliar una “*discriminación fáctica histórica*” de la presencia de la mujer en los cuerpos policiales vascos (*véase el Preámbulo de la ya derogada Ley 7/2019, de 27 de junio, de quinta modificación de la Ley de Policía del País Vasco*). Dichos planes, a mi juicio, gozan de una necesidad inmediata dado a que el papel de la mujer en la seguridad debe evolucionar desde un plano casi anecdótico hacia otro sustancial, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de mérito y capacidad en las funciones ordinarias de la profesión policial; y siempre y cuando contribuya a mejorar la prestación del servicio al ciudadano.

Actualmente, las confrontaciones más habituales en aplicación de este derecho están ligadas al ejercicio de las condiciones de trabajo (*véase la SJI núm. 9 de Barcelona de 24 de julio 2015 [JUR 2015\235977] donde se declara inexistente la discriminación retributiva en los complementos de nocturnidad y fines de semana de los Policías Locales en relación a los otros funcionarios municipales, al entender la autoridad judicial, que los mismos van implícitos en su complemento específico*) y la regulación interesada de ciertos sistemas de provisión (*véase la STSJ de Andalucía de 19 julio 2001 [RJCA 2002\317] en el que la*

¹⁸⁵ En relación a la diversidad dentro de las plantillas de los modelos policiales RODRÍGEZ HERRERA (2014:45) ha afirmado que la gestión policial debe trabajar hacia la diversidad, aumentando el grado de participación de personas pertenecientes a grupos diversos minoritarios e incorporando nuevos procesos selectivos desvinculados de la nacionalidad.

autoridad judicial declara nulo por discriminación, y por lo tanto improcedente, un sistema especial de provisión creado por el Ayuntamiento de Sevilla para favorecer a los funcionarios en comisión de servicio); provocando la apariencia, en ocasiones, de que el acceso o la permanencia en las plantillas de Policía Local hace distinción entre policías de primera y de segunda.

No obstante, también ha de hacerse mención al reciente *Dictamen de la ONU de 2 de abril de 2019* en el que se especifica que España (*concretamente el ayuntamiento de Barcelona*) incumple la normativa internacional en discapacidad (*concretamente el art. 5 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*), al haber incumplido en su *art. 7.2 del Reglamento de Segunda actividad del Ayuntamiento de Barcelona* la evaluación específica de la discapacidad de un agente que había sufrido pérdida en sus condiciones psicofísicas, con la posterior consecuencia de quedar excluido de la posibilidad de prestar su profesión en régimen de segunda actividad en un puesto adaptado.

- j) *Derecho al ser respetado en su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad personal, especialmente frente al acoso sexual o por razón de sexo, moral y laboral*

El derecho a ser respetado en su intimidad, orientación sexual, propia imagen y dignidad personal, y especialmente, frente al acoso sexual o acoso por razón de sexo, moral o laboral, es un derecho reconocido constitucionalmente a los funcionarios policiales frente a aquellas injerencias injustificadas provocadas por la propia administración, sus miembros, o terceros. En dicho sentido SAMPERE NAVARRO y SÁNCHEZ TRIGUERO (2006:2) han destacado que la existencia de una relación estatutaria determina que los términos de dicho reconocimiento sean más restrictivos que en otros tipos de relación, reduciéndose significativamente su ámbito de protección (*piénsese en los cuerpos policiales cuando el propio régimen estatutario les impone una uniformidad frente a otros funcionarios que no se les exige*).

Respecto a los funcionarios policiales, se protege su *intimidad* cuando se excluye a terceros del conocimiento de su vida íntima y personal y de todas aquellas cuestiones relativas al ámbito de su privacidad; su *orientación sexual* cuando se impide ser juzgado o valorado en la esfera profesional por su capacidad de sentir una atracción emocional, romántica, sexual o afectiva duradera hacia otros; su *propia imagen* cuando se protege de la difusión pública sin permiso o sin causa legal que lo justifique; y su *dignidad personal* cuando, previo respeto de sus propias características y condiciones particulares, no es atentado contra su persona ni contra sus convicciones personales¹⁸⁶.

Por otro lado, también se protege el derecho a no ser acosado o intimidado sexualmente, por parte de algún miembro de su misma estructura organizativa mediante la instauración de programas y protocolos de respuesta de carácter corporativo. Dichos mecanismos, protegen, frente a la solicitud de actos de naturaleza sexual que por la forma en la que se producen desencadenan, o están en vías de hacerlo, una situación objetiva, intimidatoria, hostil y humillante (*véase la STS del 26 de abril de 2012 [RJ 2012\5769] en la que el jefe de una unidad policial realiza proposiciones sexuales a una inspectora en comisión de servicios a cambio de promocionar profesionalmente*); o frente a situaciones de acoso moral o laboral (*véase la STSJ de la Comunidad Valenciana de 20 de mayo de 1999 [RJCA 1999\4201] en la que se declara*

¹⁸⁶ La protección de la propia imagen adquiere enorme importancia en el ámbito de la intervención operativa de los agentes de la Policía Local, puesto que su seguridad personal y profesional, depende de ello. El *art. 8.2 de la L.HIPFPI* establece lo que se considera como intromisión legítima e ilegítima en relación a la imagen de las personas. Puede considerarse como *intromisión legítima*, aquella captación, reproducción o publicación de la imagen, que, por cualquier medio, se ejerce sobre una persona que ostenta un cargo público, una profesión de notoriedad o proyección pública, o cuando se capta durante un acto público, o, en lugares abiertos al público. Por el contrario, las opuestas serán consideradas intromisiones ilegítimas y podrán constituir, según el *art. 37.26 de la LSC* que señala que “*el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad 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*”, una infracción grave de orden público, o si alcanza tal magnitud que vulnerase la intimidad del perjudicado, un delito previsto y penado en los *art. 197 y ss. del C. Penal*.

atentatorio contra la moral de un funcionario policial exigir un cambio de corte de pelo cuando no hay un reglamento que lo ampare; o la STSJ de la Sala Social de Cataluña 20 de noviembre de 2017 [JUR 2017\303949] en la que se declara responsable a un mando de una plantilla policial cuando es conocedor de una situación de continuos conflictos personales entre miembros de la misma plantilla y muestra una absoluta y completa pasividad a su resolución; o la STS de 2 abril de 2013 [RJ 2013\3620]) cuando un subordinado es objeto de continuas descalificaciones y humillaciones públicas por sus compañeros y mandos, provocándole diversos trastornos psíquicos y mentales)¹⁸⁷.

k) *Derecho a la libertad de expresión*

El derecho a la *libertad de expresión* hace referencia a la capacidad que los funcionarios policiales tienen de expresarse libremente dentro de las interacciones producidas con su propia administración, con sus compañeros, mandos, o con aquellos otros sujetos exteriores a su ámbito estatutario. En su práctica difunden libremente un conjunto de pensamientos, ideas y opiniones a través de la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; respetando los principios de jerarquía y subordinación, obediencia debida, secreto profesional y deber de discreción. Puede ejercerse, tanto en el ámbito personal como profesional, tanto fuera del espacio físico de trabajo como del propio horario laboral (*véase la STSJ de Cataluña de 11 de julio de 2014 [JUR 2014, 241700]*).

El TC ha manifestado que la libertad de expresión no ampara ni el derecho al insulto ni el empleo de apelativos injuriosos utilizados con fines de menosprecio (*véase la STC de 6 junio de 1990 [RTC 1990\105]*). En esa línea, se han pronunciado varios autores; por un lado CASTILLO BLANCO (2019:6) cuando señala que la

¹⁸⁷ El *art. 62 de la LIEHM* obliga a las AAPP a negociar con los representantes de personal un *protocolo de actuación* que permita detectar injerencias atentatorias en el marco de la relación estatutaria del funcionario público contra su intimidad, orientación sexual, propia imagen, dignidad personal y, especialmente, frente al acoso que este pueda recibir de tipo sexual, por razón de sexo, de tipo moral o laboral. Dicho protocolo trata de prevenir y detectar supuestos de este tipo por procedimientos formales, reglados, que permitan priorizar e individualizar el daño ocasionado con el fin de erradicarlo y generar ambientes laborales de máxima armonía.

libertad de expresión en la función pública, se remite a una cuestión de grado, ya que ni todos los empleos públicos tienen asignadas las mismas funciones, ni todos los cuerpos y escalas están sometidas al mismo grado de jerarquización y disciplina interna; y por otro lado, DÍEZ-PICAZO (2013:299), cuando ha manifestado que la libertad de expresión queda limitada por el derecho al honor -excluyéndose de su ámbito de protección- todas aquellas manifestaciones que se realicen utilizando expresiones vejatorias.

Concretamente, debe tenerse presente en el funcionamiento de los cuerpos policiales que sus miembros están sujetos, en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana y proteger los derechos y libertades de los ciudadanos (*véase la STC de 10 de octubre de 1983 [RTC 1983, 81]*). Es por ello, por lo que se requiere que en el ejercicio de su libertad de expresión gocen de un plus de prudencia y mesura mayor que el de otros colectivos (*véase la STSJ de Galicia de 17 octubre de 2008 [AS 2008\2544]*). Ello no significa una censura absoluta a las declaraciones críticas a los superiores o a sus decisiones, a la organización del servicio que se desempeña, o a las manifestaciones críticas o partidistas de carácter político general que afectan a la profesionalidad y buena imagen del cuerpo; pero si implica, una especial cautela y diligencia en la emisión de manifestaciones o expresiones de carácter xenófobo o racista (*véase la STC de 29 enero de 2001 [RTC 2001\13]*); o aquellas que puedan atentar abiertamente contra el respeto hacia los superiores, el funcionamiento del servicio, o la imagen de la institución policial (*STC de 17 de octubre de 1994 [RTC 1994\270]*).

El papel que ocupa dicho derecho en el ámbito de la coordinación, nos permite afirmar, que la mayoría de regímenes disciplinarios previstos en las leyes de coordinación (*Galicia, Andalucía, Castilla y León*) han venido calificando como infracciones graves o muy graves la desconsideración a los superiores, compañeros, subordinados y administrados, así como aquellas otras conductas que violen el deber de neutralidad e imparcialidad fuera de los canales de comunicación reglados. Sin embargo, los nuevos modelos de coordinación (*Baleares, Valencia, Extremadura,*

Murcia) se han esforzado en insertar cláusulas legales que reconozcan a los agentes la capacidad de exponer a través de medios reglamentarios, cierto tipo de sugerencias relacionadas con el funcionamiento del servicio, el horario, las tareas, o el ambiente de trabajo, con el fin de mejorar los canales de comunicación organizativa y la prestación del servicio policial.

l) *Derecho a las vacaciones, permisos reglamentarios, descansos, licencias reglamentarias y compensaciones horarias*

El derecho a disfrutar de vacaciones, descansos, permisos, licencias reglamentarias y compensaciones horarias es un derecho reconocido a los funcionarios de Policía Local cuyo objetivo pretende la suspensión de la actividad profesional. Su cómputo, debe establecerse atendiendo a lo que disponga la legislación autonómica de la función pública, y en su defecto, la estatal, en lo que se refiere al personal de la administración local (*véase el art. 142 TRRL*)¹⁸⁸. Concretamente, en el ámbito policial, el *art. 6 de la LFCS* se ha pronunciado señalando que las jornadas de trabajo y los horarios de dichas jornadas deben responder a facilitar las condiciones más favorables para una adecuada promoción social y humana del funcionario policial; adaptándose a las peculiaridades de su estructura y la naturaleza de su función; y atendiendo a la creación de unos horarios especiales de carácter específico (*véase la STSJ de Madrid de 25 febrero de 2015 [JUR 2015\94062]*).

El derecho a las *vacaciones*, comprende el derecho de poder ausentarse en el puesto de trabajo de forma retribuida, interrumpiendo de forma voluntaria la prestación del servicio policial durante *un mes natural o veintidós días hábiles* al año (*véase*

¹⁸⁸ Téngase presente que si los *arts. 48, 49 y 50 del TREBEP* tienen carácter básico, y por lo tanto, operan de forma imperativa para todas las AAPP, también lo van a hacer para las administraciones locales, incluyéndose a los funcionarios de Policía Local. Ello implica que el punto de partida mínimo para el reconocimiento de los derechos ha de partir de la *Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos* y cualquier negociación fuera de su alcance será contraria a derecho.

el art. 50 del TREBEP), según se haya acordado en los respectivos pactos o acuerdos de negociación, y siempre y cuando, se respeten las bases de la resolución anteriormente citada. Los operadores locales carecen de capacidad de negociación sobre el régimen jurídico de las vacaciones, y por lo tanto, su margen de negociación es nulo. En ese sentido, señala ROQUETA BUJ (2007:342), que no puede confundirse esa incapacidad con aquella facultad que tienen los ayuntamientos de convenir con su personal como y cuando disfrutar las vacaciones. Dicho periodo es para todos los funcionarios policiales idéntico; sin hacer distinciones ni de labores encomendadas ni de turno realizado, salvo unidades específicas con cometidos excepcionales (*obsérvese la STSJ de Madrid de 29 marzo de 2007 [JUR 2007\322965]*); es elegido en parte por el funcionario policial con independencia de las necesidades del servicio (*STSJ de Castilla-La Mancha de 9 enero de 2002 [JUR 2002\95670]*); debe ser cercano al periodo estival (*STSJ de Cataluña de 5 junio de 2001 [RJCA 2001\1202]*) y no puede modificarse de oficio por el Ayuntamiento sin haberse negociado previamente con la representación sindical (*STSJ de Islas Canarias de 21 mayo de 1999 [RJCA 1999\1424]*)¹⁸⁹.

El derecho a disfrutar de *permisos reglamentarios* comprende aquel derecho donde el funcionario policial puede elegir espacios de disfrute temporal para ciertas etapas de su vida personal, sin verse mermado en la pérdida de condiciones retributivas. Dichos créditos temporales pueden ser de carácter general (*fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar dentro del primer grado de consanguinidad o afinidad, matrimonio, nacimiento de hijos, etc.*); de carácter especial (*traslados de residencia, realización de funciones sindicales o representación sindical, concurrencia de exámenes y pruebas de aptitud, exámenes prenatales, técnicas de preparación al parto, lactancia, paternidad, permisos por razón de violencia de género, permisos por haber sufrido daños de la actividad terrorista, por adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, tanto temporal como definitiva, etc.*); relacionados con el cumplimiento de un deber inexcusable (*asistencia a elecciones sindicales como miembro de una mesa, o componiendo un tribunal jurado*) o vinculados a la conciliación

¹⁸⁹ Cabe mencionar la obra de MORENO MÁRQUEZ (2018:428-430) donde se aborda pormenorizadamente el régimen de vacaciones, descansos, permisos reglamentarios y licencias de los cuerpos de Policía Local.

familiar o laboral. Igualmente, deben ser solicitados dentro del modo, plazo y procedimiento legalmente establecido (*véase la SJCA núm. 2 de Bilbao de 5 diciembre 2012 [JUR 2013\120665]*) y no pueden verse aumentados por la negociación colectiva local, al ser los derechos reconocidos por las leyes a los funcionarios públicos, condiciones legales o reglamentarias fijas, y no condiciones de mínimos mejorables, que doten a los operadores locales de la suficiente capacidad negociadora sino ha sido previsto específicamente en la norma estatal y/o autonómica (*STSJ de Castilla La Mancha de 12 diciembre de 2005 [JUR 2006\48635]*)¹⁹⁰.

Los *descansos*, hacen referencia a aquellos días correspondientes a su turno de servicio en los que se descansa según el calendario laboral, según la rotación de los turnos, y según la distribución de las horas de trabajo. Dicho reparto se produce atendiendo a las jornadas de trabajo que responden a criterios de auto planificación y programación organizativa. Se materializan a través de los denominados ciclos de descanso, asegurando un alto porcentaje de servicios mínimos, y optimizando su prestación durante las veinticuatro horas. El régimen de descansos es competencia del negociador local dentro de los cauces de negociación colectiva, impidiendo, que sean acordados discrecionalmente ante la precariedad de medios y ausencia de personal (*STSJ de Murcia de 30 septiembre de 2003 [JUR 2003\251573]*). Además, tampoco pueden ser impuestos y aprobados unilateralmente por la Jefatura (*STSJ de Cataluña de 20 de septiembre de 2017 [JUR 2018\240545]*): ni suspendidos o modificados en virtud de eventos que hubieran podido preverse (*STSJ de Andalucía de 29 de enero de 2018 [JUR 2018\277507]*).

Finalmente cabe mencionar las *licencias reglamentarias* (retribuidas o no) como aquel conjunto de derechos atribuidos al funcionario policial en donde se pide la

¹⁹⁰ En materia de permisos reglamentarios no son todas las leyes de coordinación similares puesto que aquellas leyes de coordinación más evolucionadas han ido insertando especificaciones concretas respecto a la conciliación de la vida personal, familiar o laboral. Sírvase de ejemplo el *art. 33.1. LCExtremadura* que obliga a las corporaciones locales a computar el tiempo a efectos de antigüedad de aquellos que estén disfrutando de dichos permisos.

suspensión temporal del servicio efectivo (no activo) bajo fines académicos, profesionales o familiares (*piénsese en las licencias de estudios, investigación, formación o cuidados familiares*); y las *compensaciones horarias* como aquella contraprestación otorgada en virtud de tiempo invertido en la preparación física, la asistencia a juicios, la prolongación del servicio o la realización de servicios especiales y/o extraordinarios¹⁹¹.

m) *Derecho a la participación e información en los temas de carácter profesional*

Todo funcionario policial tiene derecho a participar e informarse en temas de carácter profesional con el fin de mejorar su formación y adquirir protagonismo en ciertos espacios de difusión, respetando en todo momento, la imparcialidad, neutralidad y discrecionalidad- mencionada en epígrafes anteriores. Dichos espacios, agrupan asuntos de interés policial tales como son el armamento, las ciencias policiales, la intervención operativa, las emergencias, la participación ciudadana, las mejoras técnicas en los modelos policiales o la cohabitación en los nuevos esquemas operativos. Las leyes de coordinación apenas mencionan nada sobre el ejercicio de este derecho, salvo el reconocimiento de poder celebrar ciertas actividades de carácter social, laboral o cultural (*piénsese en el intercambio de experiencias profesionales; foros de participación internacional, actividades destinadas a mejorar la imagen policial o la celebración de actos solemnes, protocolarios y deportivos*) y de crear ciertas estructuras de carácter asociativo.

n) *Derecho de sufragio pasivo*

Los funcionarios policiales tienen reconocido el derecho de sufragio pasivo siempre que se presenten a unas elecciones cuando se hayan retirado del servicio activo (*véase el art. 6.1.i LOREG*). Dicha retirada se exige, bajo la creencia de que

¹⁹¹ Cabe mencionar la *disposición transitoria 3ª de la LPFNavarra* que otorga una compensación horaria a todo funcionario policial del territorio navarro de *cientos veintiséis horas* por comprometerse a superar un conjunto de pruebas de carácter físico.

quien ha prestado servicio público, ha podido entablar ciertas relaciones clientelares con determinados grupos o colectivos, y por lo tanto, existen ciertas probabilidades de conceder tratos de favor a terceros en perjuicio de los intereses generales. Tiene que tenerse presente que todo aquel funcionario policial -que deje su situación de servicio activo para insertarse en la participación de la vida pública por los motivos señalados en el *art. 87 del TREBEP*, pasará a la situación de servicios especiales, dejando de percibir las retribuciones de su anterior puesto de trabajo, y computando el tiempo ejercido, a efectos de ascensos, trienios, promoción interna y derechos reconocidos en el régimen de Seguridad Social que le sea de aplicación.

o) *Derecho de afiliación a partidos políticos*

La afiliación a partidos políticos reconoce a los funcionarios policiales de ámbito local el derecho de afiliarse a todo aquel partido político legalmente constituido sin más obstáculos que los establecidos en el régimen común de la función pública. A diferencia de otros modelos europeos (*véase la STEDH de 10 de Abril de 2012 [TEDH 2012\32], “caso STRZELECKI” donde se prohíbe a los policías municipales polacos afiliarse a partidos políticos*); o de otras fuerzas y cuerpos de seguridad no civiles (*véase el art. 18.1 y 2 de la L.O 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil donde se prohíbe a los miembros de la Guardia Civil afiliarse a partidos políticos*) las fuerzas y cuerpos de seguridad de carácter civil no se han visto vetados en dicho ejercicio. En dicho sentido PARADA VÁZQUEZ (2007:204) advierte que, su reconocimiento, más que contribuir a diseñar un sistema de carrera configurado para evitar actos de manipulación política, lo pervierte, creando una falta de credibilidad generalizada.

p) *Derecho de asociación profesional*

El derecho de *asociación profesional*, es aquel derecho reconocido a los funcionarios de la Policía Local que les permite asociarse libremente, y que a diferencia de otros colectivos tales como son las FFAA, la Guardia Civil, o la Administración de Justicia, no está sometido a rigurosas restricciones derivadas de

su condición estatutaria¹⁹². RIDOLA (2001:352) ha manifestado que el derecho de asociación pretende la existencia de una relación estable entre varios sujetos, centrándose en la persecución de un fin común a través de una estructura adecuada. El derecho asociativo se proyecta en materias o fines de carácter profesional, con el fin de defender ciertos intereses colectivos, formativos, ociosos, pedagógicos, e incluso institucionales, participando en el desarrollo de la mejora de la prestación del servicio policial y del modelo de seguridad. Si bien las asociaciones no están legitimadas para promover la negociación de las condiciones de trabajo o la mejora de derechos estatutarios, sí que lo están, para posicionarse en espacios participativos como entidades de opinión, creando cierta tendencia profesional, y asegurando la voluntad de ciertos sectores profesionales.

Se regulan bajo los *estatutos asociativos* que deberán pronunciarse sobre la denominación; el domicilio; el ámbito territorial; la duración; los fines y actividades; los requisitos y modalidades de admisión y baja, el régimen de sanción y separación de los asociados y en su caso, las clases de estos; las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados; los derechos y obligaciones de los asociados, y en su caso, de cada una de sus distintas modalidades; los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación; los órganos de gobierno y representación; su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, la duración de los cargos, causas de su cese, la forma de deliberar, adoptar y ejecutar sus acuerdos y las personas o cargos con facultad para certificarlos y requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos; la cantidad de asociados necesaria para poder convocar sesiones de los órganos de gobierno o de proponer asuntos en el orden del día; el régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo; el patrimonio inicial y los recursos económicos de los que se podrá hacer uso; las causas de disolución y destino del patrimonio, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad. También

¹⁹² En dicho sentido cabe mencionar la *L.O 1/ 2002, de 22, de Marzo del Derecho de Asociación* que detalla aquellos pormenores de ejecución de este derecho fundamental.

podrán contener cualesquiera otras disposiciones y condiciones lícitas que los promotores consideren convenientes, siempre que no se opongan a las leyes ni contradigan los principios configuradores de la asociación, y no sean contrarios al ordenamiento jurídico¹⁹³.

Cabe hacer mención a la *STEDH “Caso Rekevenyi contra Hungría” de 20 de mayo de 1999 [TEDH 1999\23]* cuando señala que es ajustado a derecho limitar la asociación de policías a organizaciones políticas, amparándose, en la eliminación de la influencia directa de la política sobre la policía, y permitiendo únicamente, el ejercicio de su derecho asociativo a organizaciones de tipo cultural, profesional, deportivo, etc.

q) *Derecho de reunión y manifestación*

El derecho de *reunión y manifestación*, alude a aquel derecho reconocido a los miembros de la Policía Local que les faculta a reunirse con un grupo de personas y a concurrir temporalmente en un mismo lugar, pacíficamente y sin armas, para cualquier finalidad lícita y conforme establece la ley. Dicha reunión se convierte en manifestación, en cuanto superando el número de veinte personas adquiere la obligatoriedad de ser comunicada (no autorizada) a la respectiva Delegación del Gobierno, o en su caso, a la respectiva Consejería de Interior de la respectiva CCAA¹⁹⁴. Respecto al derecho de reunión y manifestación TORRES MURO

¹⁹³ La *International Police Association* (IPA) ha sido considerada como aquella comunidad independiente formada por miembros de diferentes servicios de policía, tanto en activo como retirados que -con estatus *Consultivo Especial en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas* y con estatus *Consultivo en el Consejo de Europa*, en la *Organización de los Estados Americanos* y en la ONG *Internacional de relaciones operativas adscrita a UNESCO*- se ha implantado en los seis continentes con más de 500.000 socios.

¹⁹⁴ Ha de recordarse que el TC (*véase la STC de 23 de octubre de 2006 [RTC 2006\301]*) ha definido el derecho de reunión como: “una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo

(1991:21) ha señalado que ambas formas (*reunión y manifestación*) buscan el intercambio de ideas, y son imprescindibles para que se produzca el libre flujo de opiniones que permita garantizar el buen funcionamiento de un Estado democrático.

Su *ejercicio*, no está severamente limitado si es comparado con otras fuerzas y cuerpos de seguridad (*véase el art. 5.1. d LODR que establece que si los miembros de la Guardia Civil infringen sus limitaciones específicas en la celebración de dichas reuniones o manifestaciones, estas, pueden ser suspendidas y disueltas por la autoridad gubernativa*); requiriéndose para su celebración la ausencia de elementos violentos, uniformes paramilitares, o alteraciones del orden público¹⁹⁵. En dicho sentido, se pronuncia CONTRERAS NAVIDAD (2016:46) cuando afirma, que para poder prohibir una concentración o una manifestación, con base en la paralización del tráfico, debe producirse una obstrucción de las vías de circulación de tal magnitud que provoque colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado y ante la imposibilidad de que se puedan habilitar vías alternativas de circulación, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas de la ciudad, poniendo en peligro a personas o bienes de terceros y provocando una afección al paso de servicios esenciales como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas.

Si en su *desarrollo* pueden producirse alteraciones del orden público o peligro para personas o bienes, la autoridad competente, puede prohibir su celebración o limitarla y restringirla, modificando la fecha, el lugar, la duración o el itinerario acordado (*STC de 8 de mayo de 1995 [RTC 1995\66]*), siempre que con anterioridad a

(*agrupación de personas*), *el temporal (duración transitoria)*, *el finalista (licitud de la finalidad)* y *el real (lugar de celebración)*”.

¹⁹⁵ Obsérvese el *art. 11.2 del CEDH* en que se establecen que el ejercicio del derecho de reunión puede ser objeto de las restricciones que previstas en la ley, constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud, la protección de la salud o de la moral o de la protección de los derechos y libertades ajenos.

su ejercicio se hubieran adoptado las medidas preventivas necesarias, y siempre y cuando estas hubiesen resultado insuficientes (*STC de 27 de marzo de 2006 [RTC 2006\90]*). Así mismo, su práctica, debe ser solicitada mediante la oportuna convocatoria a través del oportuno cauce de representación sindical y celebrarse cuando no obstaculice o perturbe otros actos desarrollados en las inmediaciones (*STSJ de Aragón de 5 octubre de 2012 [RJCA 2013\206]*).

r) *Derecho de libertad sindical*

Antes de adentrarnos en profundidad en las peculiaridades que ejerce el derecho a la libertad sindical dentro de los cuerpos de Policía Local, ha de hacerse un inciso en que tradicionalmente los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad han estado sometidos fuertemente al cumplimiento de un conjunto de deberes y obligaciones, contemplándose derechos de carácter sindical de forma casi *anecdótica*¹⁹⁶. Hoy por hoy, la realidad es algo diferente, permitiéndoles fundar sindicatos o constituir organizaciones sindicales; afiliarse libremente a ellos, participar y ejercer la representación sindical; participar en la mejora de las condiciones de trabajo; promover la negociación colectiva; plantear conflictos individuales y colectivos, así como presentar libremente su candidatura en los órganos de representación legalmente establecidos. El derecho a la libertad sindical de los funcionarios policiales, queda recogido en el *art. 1.5 LOLS*, señalando que, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad de carácter civil, se registrarán por su normativa específica dado su carácter armado y su organización jerarquizada.

Concretamente, los funcionarios de la Policía Local, pueden *fundar sindicatos o constituir organizaciones sindicales*, con la seguridad de que no existe impedimento legal

¹⁹⁶ En referencia a la práctica de dicho derecho, ha de hacerse mención al *art. 3 del RD 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos*. En dicho texto se dispone que los funcionarios y el personal adscrito a los servicios de seguridad, Instituciones penitenciarias y, en general, cualesquiera otros que sin pertenecer a los anteriores usen armas en el desarrollo de sus funciones, poseerán órganos de representación de sus intereses y de defensa de los mismos, sin que puedan afiliarse a las asociaciones u organizaciones de los funcionarios comunes.

ni constitucional para su formalización (*STC de 20 de abril de 2009 [RTC 2009\96]*). Pueden *afiliarse libremente* a cualquier sindicato sin ser discriminado por razón de ideología, convicción o pensamiento, siempre y cuando no se antepongan los intereses individuales o colectivos a los fines generales, ni se alteren los servicios públicos desempeñados (*STS de 30 de marzo de 2015 [RJ 2015\2145]*). Respecto a la libre afiliación, señala BARCELONA LLOP (2008:4), que los funcionarios policiales de ámbito local gozan de un régimen privilegiado en su ejercicio puesto que no sufren ni padecen restricciones en las elecciones de sus representantes como si ocurre en otros cuerpos (*véase el art 8.2 LPPN que señala que los funcionarios de la Policía Nacional no podrán afiliarse, federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros de la Policía Nacional*)¹⁹⁷. Pueden ejercer cualquier tipo de *participación sindical*, contribuyendo a la elección de sus representantes a través de órganos unitarios de representación colectiva, con el fin de articular relaciones sindicales con su administración sin ser objeto de discriminación por el criterio de su voto (*STS de 12 septiembre de 2005 [RTC 2005\216]*). Pueden *presentar candidaturas permitiendo a los funcionarios policiales*, dentro de su elección personal, transitar de la situación activa a una candidatura sindical con el fin de representar los intereses colectivos y profesionales de sus compañeros.

Pueden *participar en la determinación de las condiciones de trabajo*, proponiendo, mejorando, o potenciando, la mejora de las condiciones laborales y las reivindicaciones del colectivo a través de las mesas de negociación sindical (*piénsese en la negociación del calendario laboral, jornadas y horarios, compensación de festivos y turnos nocturnos, compensación de servicios extraordinarios, régimen de vacaciones, licencias, compensaciones extraordinarias, movilidad geográfica o funcional, derechos sindicales y de participación, procedimientos de acceso al empleo público, procesos de promoción profesional, potestades de organización, poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica, etc.*). Según GÓMEZ CABALLERO (1994:276) las manifestaciones más comunes del

¹⁹⁷ Sírvase de ejemplo la *Confederación de Seguridad Local (CSL)* un organismo de ámbito estatal integrado por formaciones sindicales del sector de la seguridad pública; o la *Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-F)* como aquella agrupación de corte moderno y europeo integrada en la Confederación Europea de Sindicatos Independientes (CESI).

ejercicio de participación en las condiciones de trabajo que tienen los funcionarios son las negociaciones informales, la presentación de sugerencias o recomendaciones, las consultas oficiales a los órganos paritarios, así como la participación de la toma de decisiones en acuerdos corporativos. En relación a este derecho BARCELONA LLOP (2008:3) ha señalado que, los instrumentos reguladores de la negociación colectiva gozan de enorme valor simbólico, si bien, carecen de verdadera fuerza obligatoria, puesto que la disparidad retributiva, funcional, y estatutaria de las condiciones laborales de las fuerzas y cuerpos de seguridad de carácter local, frente a las demás, muestra notables diferencias.

Pueden *plantear conflictos individuales y colectivos* discrepando de ciertas condiciones estatutarias. En esta manifestación de libertad sindical, únicamente se han pronunciado las leyes de coordinación más avanzadas (Valencia, Baleares, Murcia) insertando mecanismos de resolución extrajudicial tales como la mediación, la conciliación o el arbitraje. En su ejercicio, las organizaciones sindicales más representativas y la representación municipal, se reúnen con el fin de acercar posiciones, posturas y pareceres mediante la negociación de pactos y acuerdos. Dichos pactos y acuerdos gozan de la misma fuerza jurídica que los alcanzados en los procesos de negociación colectiva, siempre y cuando se hagan dentro del marco legal, y se negocien por sujetos legalmente legitimados¹⁹⁸.

El *derecho a huelga*, es un derecho individual de ejercicio colectivo, que comprende la libertad de elección de los funcionarios públicos de cesar legítimamente en la prestación de su servicio, en aras a defender sus intereses legítimos, y siempre y cuando se garantice el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, asegurando un equilibrio entre el ejercicio de la libertad profesional y la continuidad de los servicios y actividades para la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos (*STC de 2 de julio de 1990 [RTC 1990, 123]*).

¹⁹⁸ Véase la *SAN de 30 septiembre 2003 [JUR 2004\349]* en la que se reconoce el derecho a plantear conflictos colectivos por los sindicatos más representativos de la Policía Nacional recurriendo a mecanismos de resolución extrajudicial en detrimento del derecho de huelga o de su práctica encubierta.

Dicho derecho no opera de igual modo para los funcionarios policiales de ámbito local que para el resto de los demás funcionarios públicos, puesto si bien no aparece definido como tal en la CE, sí que se prohíbe de forma específica en su normativa (*véase el art. 6.8 LFCS*). El ejercicio de huelga, o aquella práctica o acción sustitutiva que pretenda alterar el normal funcionamiento de los servicios, será castigado como una infracción administrativa muy grave en el régimen disciplinario de determinadas leyes de coordinación (*piénsese en LCMadrid, LCMurcia, LCCanarias, etc.*); o como una conducta delictiva (*véase art. 409 C. Penal*) cuando se llevasen a cabo actos en los que las autoridades y funcionarios públicos promovieran, dirigieran u organizaran el abandono colectivo y manifiestamente ilegal de un servicio público esencial, con grave perjuicio de este, o de la comunidad.

Según FRANCO SALAS y ROQUETA BUJ (2019:328), los funcionarios policiales no tienen constitucionalmente previstas limitaciones a su derecho de libertad sindical sino simples peculiaridades, como el resto de los funcionarios públicos; y por lo tanto, dichas peculiaridades no pueden afectar al contenido esencial del derecho de libertad sindical, entre cuyas manifestaciones principales se encuentra el derecho a huelga¹⁹⁹. El TC (*véase la STC de 11 junio de 1987 [RTC 1987\99]*), ha reconocido que su legalidad es discutiblemente razonable en términos políticos puesto que los funcionarios policiales conforman un cuerpo dedicado a la prestación continuada de servicios, entre cuyas labores, no cabe la suspensión, interrupción o demora. Ha sido el *Auto de 23 marzo de 2009 del TC [RTC 2009\99]* el que ha determinado que la prohibición de ejercer el derecho de huelga a los funcionarios policiales no contradice el contenido constitucionalmente garantizado de los derechos fundamentales, ya que estos, pertenecen a una relación estatutaria de sujeción especial que les difiere de los demás funcionarios públicos por la especial naturaleza de sus funciones. Dicha postura queda reforzada cuando la reciente *STEDH de 21 abril 2015 “Caso Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E) contra España” [TEDH 2015\24]* ha manifestado que es lícita tal

¹⁹⁹ Véase la obra de DURÁN LÓPEZ (1986:9) cuando hace un tratamiento pormenorizado del ejercicio del derecho de huelga en la función pública y de su impacto en los colectivos que tienen que cubrir servicios esenciales.

prohibición, por cuanto quien quisiera ejercer dicho derecho tiene encomendado proteger y garantizar la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa del orden constitucional, y no promover o inducir ningún formato de participación en los efectos contrarios²⁰⁰.

s) *Derecho a prestaciones de la Seguridad Social y otros reconocimientos*

Este derecho trata de cubrir y proteger a los funcionarios policiales de determinados riesgos, contingencias y necesidades que pudieran ocurrir dentro y fuera de su esfera profesional y personal. Históricamente, en el sistema público de la seguridad social, se ha distinguido entre un régimen general y varios regímenes especiales, si bien, tras la aprobación del RD 480/1993 de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local la Mutuality Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL) desapareció; obligando, a los funcionarios de Policía Local, a someterse al régimen general de la seguridad social en todo aquello relativo a las prestaciones de incapacidad temporal, incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y otro tipo de coberturas.

La Policía Local, ha sido el primer colectivo policial que ha padecido la desaparición de los sistemas especiales de la seguridad social, integrándose, con el fin de lograr, tal y como ha señalado GORELLI HERNANDEZ (2019:45), la homogeneización de las prestaciones de la seguridad social de los funcionarios públicos en el régimen general. Sin embargo, hoy por hoy, todavía gran parte de estos colectivos (*Policía Nacional, Guardia Civil, FFAA*) están sometidos a la cobertura de sistemas especiales (*ISFAS, MUFACE, etc.*), disfrutando de ciertas

²⁰⁰ Cabe mencionar en este sentido el *apdo. 13 de la CCDSFT* que establece “*el derecho a recurrir, en caso de conflicto de intereses, a acciones colectivas (incluyendo el derecho a la huelga), sin perjuicio de las obligaciones resultantes de las reglamentaciones nacionales y de los convenios colectivos*”; informando seguidamente su *apdo. 14* que “*el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros determinará en qué condiciones y en qué medida los derechos contemplados en los artículos 11 a 13 son aplicables a las fuerzas armadas, a la policía y a la función pública*”

prerrogativas como son los derechos pasivos (*prestaciones económicas bajo determinados conceptos tales como la jubilación, la incapacidad permanente, muerte y supervivencia, etc.*) o el mutualismo administrativo, si bien, ya han sido asentados los cimientos de su desaparición²⁰¹.

La exclusión de los cuerpos de Policía Local de los regímenes especiales, ha supuesto una *limitación significativa* de la cobertura de protección social que sus miembros venían recibiendo cuando pertenecían a la MUNPAL, al encontrarse que la nueva transición no ha previsto ni la naturaleza del trabajo desempeñado, ni la condición de ser un instituto armado, ni la valoración del riesgo de la profesión policial (*piénsese en la exposición a agentes físicos, químicos, biológicos, psicosociales, ergonómicos, derivados del uso del arma, turnicidad, etc.*)²⁰². Esa carencia, ha provocado que, frente al padecimiento de lesiones, enfermedades o accidentes, y la falta de planificación en un catálogo concreto de procedimientos, bases reguladoras y cuantías, las contingencias de incapacidad parcial o total, incapacidad permanente, fallecimiento o determinadas situaciones lesivas (fuesen o no invalidantes) conlleven unas prestaciones escasas e insuficientes, y no exista –como si existe en otros cuerpos policiales- una previsión legal complementaria²⁰³.

²⁰¹ Obsérvese el punto IX del Preámbulo del RD-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo cuando señala “Los funcionarios públicos españoles, dependiendo de la particular Administración Pública a la que se vinculan con ocasión de su ingreso al servicio del Estado, quedan encuadrados, a efectos de protección social, bien en el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Públicos (con su doble mecanismo de cobertura, el Régimen de Clases Pasivas y el Régimen del Mutualismo Administrativo), bien en el Régimen General de la Seguridad Social. La propuesta de integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social lo es a los exclusivos efectos de Clases Pasivas, manteniéndose con el mismo alcance la acción protectora gestionada, en la actualidad, por las respectivas mutualidades de funcionarios”. Bajo esta argumentación se comenzaría a marcar la tendencia de la homogeneización de los sistemas de seguridad social hacia un único sistema en el que poco a poco se irían incorporando las fuerzas y cuerpos de seguridad.

²⁰² Hágase mención a la obra de MARTÍN RODRÍGUEZ (2019:93) respecto a la planificación y programación de los riesgos que afectan a la profesión de Policía Local.

²⁰³ Según el RD 1087/2015, de 4 de diciembre, sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las FFEEA y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado derivado de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social todo el

Finalmente, han tenido que ser las leyes de coordinación, conscientes de que dicho tránsito iba a provocar pérdidas retributivas y de cobertura social, las que han facilitado que los municipios -vía negociación colectiva- pudieran establecer mejoras en derechos de asistencia social, previsión social complementaria o coberturas indemnizatorias (piénsese en la percepción de cantidades complementarias en concepto de accidentes en acto de servicio, becas de ayuda, prestaciones por problemas visuales, reparaciones dentales, tratamientos médicos, intervenciones quirúrgicas, indemnizaciones por retirada del permiso de conducir en casos de accidentes, otros destinados a la mejora de la calidad de vida, seguros municipales, etc.).

t) *Derecho a la protección en el puesto de trabajo y a la vigilancia periódica de la salud*

El derecho a la protección en el puesto de trabajo, es la obligación que tiene todo ayuntamiento de brindar protección eficaz a sus funcionarios policiales, dotándoles de aquel vestuario y equipo necesario que les permita prestar un adecuado desempeño en sus labores, y les haga minimizar el nivel de riesgo existente en su actuación profesional. La administración, debe garantizar no solo ese equipo adecuado para la prestación del servicio policial, sino el adecuado diseño de un plan de prevención específico, que dicte un contenido concreto del modo en que hay que ejercer la profesión desde la perspectiva de la PRL, identificando las situaciones de peligro, evaluando riesgos, analizándolos, recopilando un catálogo de medidas preventivas y planificando una serie de objetivos.

personal incluido tanto en las FFAA, Guardia Civil o Policía, para el caso de incapacidad permanente, fallecimiento en acto de servicio o acto terrorista, tendrá derecho a la pensión que corresponda del *Régimen General de la Seguridad Social* más un *complemento extraordinario* equivalente a la diferencia entre el importe de la pensión de la Seguridad Social y la cuantía de la pensión extraordinaria que por el mismo hecho le hubiera correspondido en aplicación del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

Las leyes de coordinación, apenas se han pronunciado sobre los planes de prevención de la Policía Local, remitiéndose únicamente al reconocimiento del derecho a ser protegido, y a que se les aplicará el régimen de protección ordinaria de la normativa básica de prevención de riesgos laborales (LPRL); salvo en aquellas condiciones y peculiaridades específicas derivadas de la actividad de policía (*véase el art 3.1.y 3.2 de la LPRL*), que tendrán que ser puntualizadas en su propia normativa específica (*salvo regulaciones concretas los sistemas de prevención de Policía Local quedan sometidos a los planes de prevención municipal sin profundizar más en la materia*)²⁰⁴. Por lo tanto, si alguien es quien debe tomar realmente la iniciativa en fomentar, planificar y programar todo aquello relacionado con los riesgos de la Policía Local en el trabajo, son las *propias corporaciones municipales*, mediante el adecuado diseño de políticas de prevención y la configuración de un sistema de gestión de la prevención de riesgos propio que, tal y como dispone MARTÍN RODRÍGEZ (2019:57), debería como mínimo contener un conjunto de normas que ayuden a eliminar los riesgos o minimizarlos, un conjunto de herramientas que mejoren la gestión y aseguren el cumplimiento de la norma, y un conjunto de actos de registro y certificación que permitan integrar el sistema con otros de la propia estructura administrativa²⁰⁵.

²⁰⁴ Debe aludirse al *art. 35 LCAndalucía* cuando señala que, el derecho protección en el puesto de trabajo comprende, en todo caso, el recibir información y formación en materia preventiva, realizar propuestas y participar en la prevención de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función, la vigilancia de la salud y la adopción de todas aquellas medidas de prevención que resulten aplicables a dichos riesgos; o al *art 79 LPPais Vasco* que define -con enorme amplitud- los factores de riesgo, la obligatoriedad de un sistema de prevención, las funciones específicas de los servicios de prevención y los deberes de los agentes respecto al uso del equipo de trabajo.

²⁰⁵ Hágase referencia a la *STJCE de 12 enero 2006 [TJCE 2006\12ST]* donde se indica que mientras no se vea comprometido el cumplimiento de las medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud y de la seguridad colectiva debe prevalecer la observancia de la *Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo* para garantizar la seguridad y salud de los agentes de los cuerpos de policía; dado que la excepción, no se fundamenta en el criterio de pertenencia al cuerpo sino exclusivamente en el criterio de especial naturaleza de ciertos de sus cometidos especiales en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz a la colectividad.

Por otro lado, el derecho a ser *vigilado periódicamente* en el puesto de trabajo (salud laboral), es un derecho que obliga a las corporaciones municipales a promover el adecuado mantenimiento de las condiciones físicas, psíquicas y psicológicas de los agentes, mediante una revisión periódica del estado de salud, el sometimiento a campañas de concienciación, salud y/o bienestar, o la práctica de determinadas pruebas médicas vinculadas a las condiciones de desarrollo de su puesto de trabajo. Un ejemplo muy habitual entre los funcionarios policiales es cuando se detecta en un reconocimiento de carácter psicofísico, psíquico o psicológico el comportamiento de un agente con ciertos indicios razonables de que la tenencia del arma reglamentaria pudiera implicar graves riesgos para su integridad física, de terceras personas o de la sociedad en general; permitiéndole a la administración municipal promover la retirada cautelar e iniciar un procedimiento de revisión de sus facultades (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana de 11 diciembre de 2000*[JUR 2001\94157] *donde se inicia este procedimiento al detectar, en un informe emitido por un superior, que un policía con una gran ingesta de alcohol, un comportamiento impulsivo y una ansiedad incontrolada puede suponer un riesgo colectivo si dispone de un arma*).

u) *Derecho a ser retribuido adecuadamente*

La retribución, dentro de una relación estatutaria, puede ser considerada como cualquier derecho de contenido económico derivado, directa o indirectamente, de una prestación, o servicio personal, sea su cuantía fija o variable y su devengo periódico u ocasional (*véase el art. 1.2 LI*). A su amparo, nace el derecho de todo funcionario policial de ser retribuido adecuadamente por el servicio prestado a la administración municipal, que en el caso del régimen jurídico de los Policías Locales, es enunciado en las respectivas leyes de coordinación. Dentro de dicho régimen cabe señalar que el *art. 6.4 de la LFCS* establece que la remuneración debe ser justa, debe contemplar su nivel de formación, las incompatibilidades, la movilidad por

razones de servicio, la dedicación, el riesgo, la especificidad de los horarios de trabajo y las especiales condiciones y peculiaridades de su función²⁰⁶.

Posteriormente, es la normativa básica de función pública quien presenta la estructura de las retribuciones, basándose, en que su distribución debe agruparse en retribuciones de carácter básico fijadas de conformidad con lo previsto en la normativa básica estatal para el grupo y categoría que se trate; y otras de carácter complementario, donde cada ayuntamiento tras haber negociado con la representación sindical ha fijado unas cantidades concretas para cada puesto de trabajo, dentro de un margen legal previamente habilitado por la administración estatal (*véase el RD 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, en el que se encuentran los límites mínimos y máximos de las retribuciones complementarias a las que las administraciones locales pueden acogerse*). El art. 39 de la LFCS ha encomendado a las CCAA, a través de las leyes de coordinación, la búsqueda de la homogeneización retributiva de los distintos cuerpos de Policía Local existentes en el territorio autonómico, sin que dicho mandato de lugar a confusión con aquella capacidad que tiene cada organización municipal, dentro de los límites reglados, de poder ajustar las retribuciones complementarias de su plantilla a las propias necesidades de la prestación de su servicio (piénsese en la configuración del complemento de destino, el complemento específico, el complemento de productividad, el complemento asignado a los servicios extraordinarios y la indemnización por razón de servicio).

El *complemento de destino*, opera en las retribuciones de los funcionarios policiales como aquel concepto retributivo de naturaleza objetiva, directamente vinculado al puesto de trabajo que desempeña la persona en su carrera profesional, y retribuido en atención a la especial preparación exigida para el puesto de trabajo del respectivo escalón de la estructura organizativa. No es posible solicitar el complemento de destino de un puesto de Intendencia bajo el alegato de instruir atestados como

²⁰⁶ Hágase referencia a la obra de ORTUÑO NAVALÓN y MANZANA LAGUARDA (2008:19-49) respecto a la clasificación, estructuración y régimen jurídico de las retribuciones de los empleados públicos.

funcionario de policía básico (*STSJ de Comunidad Valenciana de 15 enero de 2002* [RJCA 2002\78]), ni es posible solicitarlo respecto a otra categoría sino se muestra identidad o similitud en las funciones desempeñadas (*STSJ de Andalucía de 7 octubre de 2002* [JUR 2003\28734]). Seguidamente, le sigue el *complemento específico* como aquel concepto retributivo de naturaleza complementaria destinado a retribuir las *condiciones particulares* de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad, turnicidad, o penosidad. Dicho complemento incentiva un puesto de trabajo concreto y no el cuerpo o escala al que pertenece su perceptor (*STS 30 abril 1993* [RJ 1993\2870]); atiende a las especiales características de la función realizada y no a la carrera profesional de quien las desempeña (*STS 30 mayo 1991* [RJ 1991\4226]); y su devengo requiere de la oportuna previsión en el catálogo de puestos de trabajo (*STSJ de Extremadura de 30 enero de 2002* [RJCA 2002\211]).

El *complemento de productividad*, se concibe como aquel complemento subjetivo que atiende a retribuir el especial rendimiento, dedicación, interés, iniciativa y actividad extraordinaria que ejerce el funcionario policial en su puesto de trabajo, con ánimo de incentivarse, o por la necesidad de prestar el servicio bajo determinadas condiciones. Dicho complemento ni forma parte del complemento específico, ni puede ser considerado como una retribución complementaria, consolidándose, como un complemento individualizado acorde a las funciones prestadas (*STSJ de Castilla y León de 28 noviembre de 2003* [JUR 2004\77518]). Si procede de la nocturnidad, no puede pagarse doblemente si esta incardinada en otros complementos (*STSJ de Madrid de 31 de marzo de 2001* [JUR 2001\22262]) y no puede remunerarse si no cumple lo previamente estipulado (*STSJ País Vasco de 16 marzo de 2000* [JUR 2000\233246]).

Los *servicios extraordinarios*, son aquellos complementos que gratifican los servicios especiales prestados fuera de la jornada ordinaria de trabajo. No pueden ser considerados ni parte de la retribución mensual ordinaria, ni como retribución genérica, ya que son variables en sus cuantías e inconstantes en sus devengos. Se liga a la retribución adquirida por los servicios prestados en causas imprevistas y

urgentes (*STSJ de Andalucía de 30 de diciembre de 1998 [RJCA 1998\4982]*); son fácilmente comprobables (*JCA núm. 1 de Santander de 4 diciembre 2001 [JUR 2015\13517]*) y deben ser adecuadamente negociados en la mesas de función pública (*STSJ de Castilla y León de 31 julio de 2015 [JUR 2015\218783]*).

Finalmente, se abordan las *indemnizaciones por razón de servicio*, como aquellas cantidades de dinero reconocidas por gastos extraordinarios durante la prestación del servicio (*piénsese en dietas; gastos diarios de manutención, alojamiento, viajes; indemnización en concepto de residencia habitual, indemnización a tanto alzado por prestación de servicio de paisano; indemnización como concepto compensatorio por adecuado mantenimiento de condiciones físicas, etc.*). Su percepción, es legítima cuando el funcionario policial ha sufrido un conjunto de gastos y disminuciones patrimoniales tales como son los gastos de acompañamiento en los servicios de escolta, la participación en los tribunales de selección, las asistencias a juicio fuera del término municipal, la asistencia a cursos o seminarios específicos, los traslados, el deterioro de ropa durante la prestación del servicio de paisano, etc.; y no lo es, cuando se aportan gastos para justificar la asistencia a las prácticas, coincidiendo estas, con el lugar de residencia (*STSJ de Galicia de 19 julio de 2000 [JUR 2000\296764]*); ni cuando se justifican gastos por realizar el curso de capacitación en la sede legalmente establecida (*SJCA núm. 1 de Orense de 14 febrero 2013 [JUR 2013\89068]*); ni cuando se solicitan por concurrir varias veces al examen de una autorización de conducción como consecuencia de haberla suspendido previamente (*STSJ de Comunidad Valenciana de 27 de junio 1998 [RJCA 1998\2338]*)²⁰⁷.

v) *Otros derechos residuales establecidos en la normativa de coordinación.*

Los denominados derechos residuales, hacen referencia al reconocimiento que cada CCAA hace a través de sus leyes de coordinación, o de sus disposiciones reglamentarias de desarrollo, de un conjunto de derechos tales como facilitar el acceso libre y abierto a conocer el expediente individual; la reposición del vestuario;

²⁰⁷ Están contempladas en el *art. 28 TREBEP* y se regulan al amparo del *RD 1616/2007, de 7 de diciembre, por el que se modifica el RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.*

el tránsito a la segunda actividad en lo que se haya estipulado reglamentariamente; la movilidad voluntaria según disponga la ley; la permanencia en el servicio activo hasta la edad de jubilación; la disposición de dependencias policiales adecuadas para desarrollar sus funciones con plena seguridad, salubridad e higiene; la adopción de medidas de seguridad para las funcionarias en los periodos de gestación y lactancia; la celebración de la pausa reglamentaria, etc. (*sírvase a modo de ejemplo el art.49.1.b LCMadrid*).

III. DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL

La regulación de los deberes en cualquier ordenamiento profesional, pretende proteger a los ciudadanos y a determinados bienes jurídicos, de comportamientos, peligros y conductas inadecuadas que puedan perjudicar el interés de la colectividad, especialmente, cuando dichos profesionales son funcionarios de policía ²⁰⁸. Siguiendo esa línea, los funcionarios de los cuerpos de Policía Local, han asumido el compromiso de cumplir un conjunto de deberes y obligaciones con los ciudadanos, con la propia administración, con sus superiores, con sus subordinados y con otras fuerzas y cuerpos de seguridad, con el objeto de prestar un servicio correcto que satisfaga todas y cada una de las necesidades y demandas de la sociedad²⁰⁹.

²⁰⁸ En dicho sentido cabe mencionar el *Preámbulo del TREBEP* cuando señala que la condición del empleado público no solo comporta derechos, sino también una responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia administración y las necesidades del servicio; exigiendo un justo equilibrio entre los derechos y deberes previstos en la regulación básica.

²⁰⁹ El propio *Preámbulo de la LFCS* se pronuncia al respecto, estableciendo que los deberes y obligaciones de los funcionarios policiales deben mantener el equilibrio necesario entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales, y las obligadas limitaciones impuestas por su condición, función y peculiar naturaleza estatutaria; todo ello, con el fin de armonizar y desarrollar adecuadamente la prestación del servicio policial.

1. Deberes exigidos por su condición de funcionario público

Como cualquier otro funcionario público, los miembros de la Policía Local mantienen una relación estatutaria básica con la administración local, incardinándose dentro de la función pública local, y por lo tanto, sometiéndose a su régimen jurídico. Dentro del mismo, deben obedecer a un conjunto de deberes (piénsese en la diligencia profesional; la buena fe; la seguridad en el trabajo; la obediencia debida; el compromiso de no incurrir en causa de incompatibilidad; el respeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico; la imparcialidad, neutralidad e integridad; el secreto profesional y deber de discreción; etc.) que son aplicables al común de los funcionarios de la administración a la que pertenecen. Además, y tras responder a ese primer mandato de obligaciones y al ostentar la condición de miembros de un instituto armado, se despliega sobre ellos los llamados principios básicos de actuación, que si bien en ocasiones coinciden en cierto contenido, no lo hacen en las consecuencias jurídicas previstas ante un supuesto de incumplimiento, sometiéndoles de forma específica a unas (consecuencias) de mayor gravedad²¹⁰.

a) *La diligencia profesional*

La *diligencia profesional*, es aquel deber exigido a los funcionarios policiales para que actúen en las instrucciones encomendadas de forma responsable, diligente, esmerada, profesional y respetuosa; con el fin de velar por los intereses generales; dar cumplimiento al ordenamiento jurídico; y prestar una actuación en su servicio objetiva, íntegra y neutral (*dicho deber genérico, que posteriormente será desarrollado, se proyecta de forma específica en el art. 5.3.d de la LFCS cuando se exige la diligencia profesional en el cumplimiento y observancia de los trámites, plazos y requisitos de la detención de una persona; o en aquellas otras actuaciones como la tramitación y resolución de los expedientes e instrucciones*). Según GIL IBAÑEZ (2007:376) la diligencia profesional del funcionario común se manifiesta en cumplir -en forma y plazo- con los expedientes o procedimientos asignados, así como cumplir adecuadamente con la jornada y el horario laboral.

²¹⁰ Véase los arts. 52, 53 y 54 del TREBEP donde se recogen los deberes de los empleados públicos comunes.

b) *La buena fe*

Según LÓPEZ GÓMEZ (2009:220) el deber de *buena fe* de un funcionario público requiere, que el desempeño de las funciones asignadas sean acogidas desde una posición, comportamiento, o actitud constructiva y beneficiosa, tanto para los intereses del empleador como para los intereses propios. En base a la buena fe, el funcionario se aleja de la toma de decisiones, asuntos o mandatos arbitrarios; adecuando espacios de relación óptimos mientras desarrolla sus funciones. La buena fe, está íntimamente vinculada a la lealtad condicionando la actuación de los empleados públicos en una triple dirección; hacia la propia administración (*véase el art. 3.1.e. de la LRJSP*), hacia el resto de personal (superiores, compañeros, subordinados) y hacia los ciudadanos²¹¹.

c) *La seguridad en el trabajo*

La *seguridad en el trabajo* se manifiesta como aquella exigencia en la que funcionario policial adopta una actitud previsor y alerta ante el uso y la disposición de todo aquel material, acto, o formación realizada o recibida en su esfera profesional por la administración de la que depende. Al igual que los funcionarios comunes, requiere observar las medidas de seguridad e higiene adoptadas, velar por el cumplimiento de las normas sobre seguridad y salud laboral, y prevenir por su propia seguridad y la de terceros, que sus actos, omisiones o actuaciones imprudentes eviten causar daño propio o ajeno.

d) *La obediencia debida*

El *deber de obediencia*, es aquel deber que todo funcionario público debe cumplir al verse sometido, en el ejercicio de sus funciones, al cumplimiento del principio de lealtad institucional, jerarquía, eficacia y eficiencia administrativa. Bajo este deber, deben acatarse órdenes e instrucciones en relación al puesto de trabajo, siendo

²¹¹ En dicho sentido se pronuncia GIL IBÁÑEZ (2007:384) cuando aborda los deberes de los empleados públicos.

incrementada dicha exigencia cuando se pertenece a un cuerpo jerarquizado en el que la obediencia debida y la subordinación, adquieren mayor intensidad que en el resto de funcionarios públicos. PARADA Y FUENTETAJA (2013:372), han señalado respecto a la obediencia debida impuesta a los funcionarios públicos civiles, que esta, no llega a tan rigurosos términos como exigen otras organizaciones como la policial, al no verse estos sometidos ni a la misma intensidad, ni a la misma contundencia en el reproche de sus incumplimientos. En el ámbito de la función pública ordinaria, y con independencia de la regulación específica que regulan a los cuerpos de Policía Local, puede afirmarse que no supone incumplimiento de la obediencia debida no satisfacer recomendaciones genéricas realizadas por los superiores (*SAN de 5 julio 1999 [RJCA 1999\2518]*); no atender instrucciones difusas (*SAN de 22 diciembre 2000 [RJCA 2001\340]*); ni desobedecer órdenes cuyo contenido comprende el ejercicio de facultades ajenas (*SAN de 18 octubre 1999 [RJCA 1999\3619]*).

e) *Incompatibilidad en el sector público o privado*

El *deber de no incurrir en causa de incompatibilidad en el sector público o privado*, es un deber que implica no poder desempeñar por imperativo legal cualquier actividad pública o privada salvo aquellas que el ordenamiento jurídico vigente en materia de incompatibilidades haya permitido²¹².

²¹² Cuando se hace referencia al ordenamiento jurídico vigente en materia de incompatibilidades ha de recurrirse a la LI, en la que se establece de forma uniforme para toda la función pública un régimen de operatividad de incompatibilidades. En dicha regulación se establece que el personal perteneciente a la AAPP únicamente pueda desempeñar *un solo puesto de trabajo*, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público y siempre y cuando lo haga sin que impida o menoscabe *el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometa su imparcialidad o independencia*. Así mismo, su redacción exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido, un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración. Tal y como veremos más adelante, en la Policía Local, tiene grandes peculiaridades.

A grandes rasgos, los supuestos declarados incompatibles nacen desde diferentes orígenes y atienden a distintos fines estableciendo la imposibilidad de desempeñar un puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público; la imposibilidad de ejercer cualquier cargo, profesión o actividad pública o privada, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes, así como comprometer su imparcialidad o independencia en relación a su puesto de trabajo ordinario; la imposibilidad de poder ejercer actividades privadas que requieran el desempeño efectivo de un número de horas superior a las permitidas en relación a la jornada semanal ordinaria, y por último, la imposibilidad de desempeñar otro puesto de trabajo cuando entre tus retribuciones complementarias rijan el factor de incompatibilidad. Dicho deber queda modulado y matizado especialmente en el ámbito policial, cuando es impuesto a las fuerzas y cuerpos de seguridad a través del *art. 6.7 LFCS*, el cual, será tratado posteriormente en los deberes específicos de la condición estatutaria del funcionario policial.

f) *El respeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico*

El *respeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico*, es un deber impuesto a todos los funcionarios públicos con el fin de acatar, velar y cumplir lo dispuesto en la CE y el resto del ordenamiento jurídico. En su cumplimiento, se perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos, fundamentándose en consideraciones imparciales y objetivas orientadas hacia el interés común, y al margen, de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas o clientelares, que puedan presumir la apariencia de una actuación arbitraria. Con mucho rigor técnico se ha pronunciado el TS (*véase la STS de 5 de octubre de 2001 [RJ 2001\7961]*) al mencionar el comportamiento que deben tener los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, señalando que los empleados públicos, cuando en su actuación afecten o limiten los derechos de los administrados, deben hacerlo acorde a un marco de facultades que la ley expresamente les haya establecido, y no de otros modos, puesto que han sido facultados para la salvaguarda de los derechos y libertades, y no para su conculcación. Cumplir el ordenamiento jurídico no conlleva la adhesión ideológica a sus contenidos, si bien, el haber tomado el cargo como

funcionario de carrera como es el caso de los miembros de la Policía Local, les obliga, aun estando en desacuerdo, a no inaplicarlo o vulnerarlo.

g) *Deberes de imparcialidad, neutralidad e integridad*

Los deberes de *imparcialidad, neutralidad e integridad*, son aquellos deberes jurídicos impuestos a los funcionarios públicos con el único fin de servir con objetividad a los intereses generales y a los ciudadanos.

En base a ellos, los funcionarios públicos, deben abstenerse de participar en todo asunto donde se manifieste, directa o indirectamente, un interés personal, así como en aquellas actividades privadas, operaciones económicas o financieras, obligaciones patrimoniales y negocios jurídicos que puedan plantearle un conflicto de intereses respecto al desempeño de las funciones de su puesto de trabajo; deben evitar incurrir en la aceptación de tratos de favor, situaciones de privilegio, o ventajas injustificadas por parte de personas o entidades; deben repeler agilizar o resolver aquellos trámites o procedimientos administrativos sin justa causa, o aquellos que comporten un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos, o que faciliten aspiraciones en su entorno familiar y social inmediato; y no deben involucrarse en aquellos asuntos que perjudiquen intereses de terceros como consecuencia de haber recibido una contraprestación en forma de recompensa, promesa o dádiva por hacer, u omitir, alguna acción de obligado cumplimiento.

h) *Secreto profesional y el deber de discreción*

Hay que mencionar que tanto el deber de guardar secreto profesional, como el deber de discreción, generan, con harta frecuencia, cierta confusión entre las funciones de los funcionarios públicos. Si bien coinciden en elementos comunes como son la vulneración de la adecuada guarda y custodia de cierto contenido informativo obtenido por razón del cargo; la existencia de cierto reproche jurídico ante su cesión, revelación o difusión; la inculcación objetiva en los procesos de formación y aprendizaje en el puesto; y la finalidad de proteger la intimidad tanto de

las administraciones, entidades y ciudadanos; no lo hacen, en otras cuestiones como la calificación informativa de lo protegido, o el alcance de lo afectado.

El *secreto profesional*, hace referencia al deber que tienen los funcionarios públicos en corregir y proteger aquella información cualificada, bien porque se ha calificado como materia clasificada; o bien porque específicamente la ley la ha declarado protegida (piénsese por ejemplo en aquellos contenidos que el funcionario policial conoce por razón de su cargo tales como datos de menores, diligencias penales, conocimiento bajo funciones de policía judicial, infracciones, antecedentes, etc.). En cambio, el deber de discreción, alude a un deber genérico que deben respetar los funcionarios públicos cuando la información obtenida procede de las funciones ordinarias de su cargo.

Señala SÁNCHEZ MORÓN (2016:315) que estos deberes adquieren mayor intensidad entre los funcionarios policiales, puesto que la información obtenida en el ejercicio de sus cargos goza de mayor especialidad que la obtenida en otros puestos de la función pública. Sin entrar en la calificación de que la vulneración informativa constituyese una acción de revelación de secretos, o un incumplimiento del deber de discreción; lo que sí ha quedado claro, es que el ordenamiento jurídico ha establecido un régimen de protección legal de la intimidad de terceros reprochando penalmente ciertas conductas como delictivas, o en su defecto, calificándolas como infracciones disciplinarias (piénsese en aquellas acciones que impliquen la publicación o utilización indebida de la documentación o información a la que haya tenido información, o a aquella otra a la que haya accedido por la condición de su cargo o profesión, o la negligente custodia de secretos oficiales que hayan sido declarados por ley, o hayan sido clasificados y publicados o difundidos de forma indebida o inadecuada, o el uso indebido de secretos o información privilegiada)²¹³.

MORENO GARCÍA (2012:373) ha manifestado el especial cuidado que tienen que tener con este deber, las *Unidades Económico-Financieras, las Oficinas del Padrón y*

²¹³ Véase el *art. 197 y ss. del C. Penal*.

Estadística Municipal, los Registros de Incompatibilidades y los cuerpos de Policía Local por la especial cautela en la declaración, delimitación y calificación del tipo de información obtenida, y la especial sensibilidad del régimen de su uso y acceso.

i) *Deberes funcionales*

Los deberes funcionales, hacen referencia a todo aquel conjunto de obligaciones inherentes exigidas al funcionario público en su puesto de trabajo tal como cumplir adecuadamente la jornada y el horario de trabajo; ser cauteloso, constante y diligente en la tramitación y entrega de la documentación gestionada en el mismo; mantenerse formado y cualificado; respetar a los compañeros y superiores; observar un trato igualitario entre hombres y mujeres; ser austero en el uso del material público asignado para el puesto; así, como cuidar y conservar los medios atribuidos para su ejercicio; etc.

2. Deberes exigidos por su condición de miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad

Si anteriormente se han tratado los deberes de los funcionarios de la Policía Local, desde su posicionamiento como funcionario público local, ahora es necesario que se aborden desde su pertenencia a las fuerzas y cuerpos de seguridad. Los deberes de los funcionarios policiales parten de lo que dispone el *art. 5 de la LFCS* como principios básicos de actuación, y que según BARCELONA LLOP (1998:59), fueron definidos, originariamente, como principios de alcance universal. Dichos principios se transforman en deberes al descansar en ellos el desempeño de la actividad policial (*véase la STS de 21 de junio de 2005 [RJ 2005, 5937]*).

Según DE AHUMADA RAMOS (2009:1) no puede negarse que los principios básicos de actuación operan como los ejes fundamentales en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales. Dichos principios serán relevantes cuando, ante una concreta reclamación de responsabilidad patrimonial, deba analizarse la respectiva posición jurídica en que se encuentran el sujeto que reclama y la Administración contra la que se dirige la reclamación. Antaño, estas reglas de

comportamiento pretendían equilibrar el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la protección de la comunidad; sin embargo, la evolución de los mismos, las nuevas demandas sociales, y los nuevos derechos regulados en el marco de convivencia ciudadana, los han acabado convirtiendo en criterios éticos incapaces de articular los principales problemas de la intervención policial²¹⁴.

a) *Deberes en su relación con el ordenamiento jurídico*

Los deberes que deben acatar los funcionarios policiales, dentro de sus procesos de relación con el ordenamiento jurídico, parten en el modo de proceder en las intervenciones policiales. El *art. 5.1 de la LFCS* señala que las fuerzas y cuerpos de seguridad deben adecuarse íntegramente al ordenamiento jurídico, con el fin de cumplir con la mayor exactitud y diligencia posible sus funciones y cometidos. Dicha adaptación, debe ejercerse con absoluto respeto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico (*recuérdese los deberes del empleado público*) mediante el cumplimiento de leyes, reglamentos e instrucciones, con el fin de no dejar al libre arbitrio de los agentes la resolución de las intervenciones policiales, especialmente, las que vulneren los derechos y libertades de las personas²¹⁵. Además, deben actuar en el cumplimiento de sus funciones con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.

²¹⁴ Respecto a ello, ha mencionado BARCELONA LLOP (1998:61) que la redacción del *art. 5 de la LFCS* ha sido realizada con una manifiesta falta de rigor, una apresurada redacción, una refundición de materias obsoletas, y una falta de disciplina académica que -lejos de facilitar la labor policial- la dificultan, impidiendo precisar claros márgenes y límites de la actuación policial.

²¹⁵ En ese sentido ha habido ciertas CCAA (*véase art. 3.1.p y 3.1.q LFPNavarra*) que han introducido en su regulación el obligado cumplimiento no solo de acatar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico nacional, sino también internacional, cumpliendo con todo lo relativo a los tratados de derechos humanos; declaraciones; cuerpos jurídicos aplicables a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y toda aquella normativa promulgada por la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*.

Deben mostrar un *comportamiento congruente* con las misiones atribuidas; intensificando la resolución de las intervenciones destinadas a garantizar la seguridad ciudadana; promoviendo adecuados espacios de promoción y desarrollo de los derechos y libertades de los ciudadanos; ejecutando las funciones propias del cargo al margen de una ideología personal, profesional o cultural, al margen de un proselitismo político o de aquellas otras preferencias específicas de tipo sindical o laboral²¹⁶. La prestación de un servicio policial, amparado en la imparcialidad y neutralidad, es perfectamente compatible con el ejercicio de los propios derechos, siempre que pueda evitarse un trato preferencial a favor de familiares, amistades o allegados, o un trato discriminatorio que perjudique a terceros²¹⁷.

Los funcionarios policiales también deberán actuar con *integridad y dignidad*, absteniéndose de practicar cualquier acto de corrupción, y oponiéndose a él resueltamente. La concepción de un policía íntegro y digno se manifiesta cuando adopta una actitud (bien sea activa o pasiva) que evita obtener beneficios ilícitos, causar perjuicios ajenos a sus compañeros u organización, o a los intereses de los ciudadanos. Implica siempre actuar de la misma forma, con independencia de quien lo observe o quien lo juzgue. Cuando informa; canaliza, apoya y promueve una cultura profesional de responsabilidad y decencia. Trata gentilmente a los ciudadanos; se opone contundentemente a prácticas opacas, ilícitas y arbitrarias; evita maniobras que comprometan la profesionalidad del cargo, la institución, la imagen o el decoro profesional²¹⁸. Es digno e íntegro, mostrando una actitud

²¹⁶ En relación a esta obligación, el *Preámbulo de la LFCS* ha señalado que -dentro de esa inercia de ser aceptados socialmente por la comunidad- los principios básicos de actuación deben mantener una estrecha relación entre la función de protección a los ciudadanos con la de dispensarles un trato igualitario, no discriminatorio, e imparcial, evitando con ello cualquier tipo de influencia y condicionamiento externo.

²¹⁷ Obsérvese a este respecto el tratamiento de la imparcialidad en la función pública de la obra de LÓPEZ GÓMEZ (2009: 298).

²¹⁸ El vigente C. Penal -a lo largo de su *Título XIX*- contempla una serie de comportamientos cuya realización provoca incurrir en la realización de una acción delictiva, comúnmente llamada, corrupción. Dichas conductas son la prevaricación, los nombramientos ilegales y la aceptación de los mismos, el abandono de destino, la omisión del deber de perseguir delitos, la desobediencia ante

proactiva, decidida y contundente a mantener una línea de actuación congruente, justa y ecuánime en el proceder policial; porta una notable honradez, honestidad, corrección, responsabilidad y decisión en el ejercicio profesional²¹⁹.

Los funcionarios policiales también deben sujetarse en su actuación profesional a los principios de *jerarquía y subordinación*. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes. La obediencia debida en la profesión policial es mucho más severa que la obediencia debida dentro de la relación estatutaria de la función pública ordinaria, puesto que los agentes, al pertenecer a un cuerpo jerarquizado, deben acatar rigurosamente lo encomendado, salvo las excepciones anteriormente previstas. El *contenido* de esa orden va a ser ajustada a derecho si se emite de forma clara, concreta y concisa (*véase la STS de 3 de Abril de 1998 [RJ 1998\4226] en la que se considera ajustada a derecho la orden emitida por el Alcalde a un Inspector Jefe de la Policía Municipal de retirar personalmente del balcón principal de la Casa Consistorial una pancarta de carácter nacionalista*); si procede de una autoridad legítima que tiene reconocida su emisión entre sus competencias (*véase la STSJ de Madrid de 26 junio de 2002 [RJCA 2003\548] donde no se reconoce como legítima la orden emitida del Director de Servicios de la Policía Local al Oficial-Jefe de cuerpo de policía municipal respecto al servicio dado, puesto que este no tiene reconocida dicha función en el Decreto de sus competencias*) y siempre y cuando se emita por el receptor una negativa clara y abierta a su cumplimiento.

un requerimiento judicial de colaboración, la denegación de auxilio, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos conocidos en el ejercicio o cargo, el uso de información privilegiada; los cohechos mediante la entrega o recepción de dadas, presentes o regalos, los fraudes o exacciones ilegales o todas aquellas negociaciones, actividades o abusos cometidos por los funcionarios policiales en el ejercicio de su función.

²¹⁹ Véase la *STS (Sala de lo Militar) de 25 septiembre 2000 [RJ 2000\8426]* que considera que la introducción de un elemento extraño en la muestra de orina por parte de un Guardia Civil que iba a ser sometido a una revisión extraordinaria por causar baja médica en el servicio, constituye una acción gravemente contraria al decoro exigido en su comportamiento –ofendiendo– a criterio del tribunal, su propia dignidad y la de la institución a la que pertenece.

Específicamente se advierte en el C. Penal (*véase art. 410 y 411*) dos acciones delictivas concretas, cuando se da una vulneración manifiesta de una orden legal. Por un lado, se castiga la negativa abierta del funcionario policial a dar cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia, y revestida de las formalidades legales exigibles, siempre y cuando, dicho mandato no constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general; y por el otro lado, se persigue la desobediencia de las ordenes emitidas por un superior cuando no siendo una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de ley o cualquier otra disposición general hubieran sido inicialmente desaprobadas por el superior en el momento de haberlas suspendido²²⁰.

Por último, los funcionarios policiales también deben colaborar con la administración de justicia y auxiliarla en los términos que la ley haya establecido²²¹. Dicha obligación, no solo se manifiesta colaborando en la petición judicial solicitada sino en la adecuada información transmitida (*véase la STS (Sala Militar) de 17 febrero 2015 [RJ 2015\2078] cuando se califica que la emisión de informes o partes del servicio con información no ajustada a la realidad, la falta de veracidad en la narración de los hechos, y la vaguedad de la exposición de unos hechos en unas diligencias informativas constituyen una manifiesta falta de honestidad y rigor con la autoridad judicial tanto en su deber de auxilio como de colaboración*); o adoptando todas aquellas medidas necesarias que permitan -tanto a la

²²⁰ No constituiría un delito de desobediencia pero si un delito de denegación de auxilio, la denegación de aquel jefe de la Policía Local que no atiende la petición del comandante jefe de un puesto de la Guardia Civil de retirar todos los efectivos uniformados para la detención de los autores de unos incendios, puesto que entre ambos, no existe una relación jerárquica sino colaborativa (*STS de 14 julio de 2006 [RJ 2006\6142]*).

²²¹ Recuérdese que el *art. 126 CE; 29.2 de la LFCS o el RD de Policía Judicial* señala que las policías judiciales dependerán de los jueces y el MF en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente. Así como el *art. 410 C. Penal* que califica de delito la negativa abierta a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, emitidas dentro del ámbito de su competencia y revestidas de las formalidades legales necesarias; o el *art. 412 C. Penal* que lo califica cuando no se ha prestado auxilio a la propia administración judicial tras un requerimiento previo.

autoridad judicial como al MF- resolver sus dudas respecto al procedimiento judicial (*véase STS (Sala Militar) de 24 de enero de 2018 [RJ 2018\179]*) en donde se declara que la actuación por dos guardias civiles que asisten a un juicio sin haber examinado previamente el atestado, que ellos mismos redactaron, constituye una negligencia grave en el ejercicio de sus funciones y una falta de diligencia y rigor notable en su deber colaboración con la administración de justicia); etc. No se cumple cuando habiéndose encomendado un mandato se hace la actividad mínima necesaria para llevarla a cabo (*véase la STS 14 de junio de 2002 [RJ 2002\8612]*), ni cuando el incumplimiento del mandato depende de la falta de medios materiales y humanos (*véase el Auto AP de Jaén núm. de 12 abril de 2004 [JUR 2004\153019]* donde se sobresee y se archiva la petición del MF de procesar a los funcionarios de Policía Local que, tras la detención de un menor, no se hacen cargo de la custodia por no disponer de calabozos ni de personal suficiente)²²².

b) *Deberes en su relación con los ciudadanos y la comunidad*

En su día a día, el funcionario policial, interactúa en el ejercicio de sus funciones con ciudadanos de diferentes nacionalidades, culturas y costumbres, con el fin, de que estos, puedan ejercer sus derechos y libertades con total libertad, dentro de unas relaciones adecuadas con la comunidad. Sin embargo, en ocasiones, estos deben ser sometidos a determinadas acciones y diligencias (*control de tráfico, cacheos, identificaciones, traslados, pruebas de etilometría, etc.*) con el fin preservar la seguridad ciudadana, y de facilitar, dentro del ordenamiento jurídico, que los espacios sean más seguros, más pacíficos y más tranquilos para que no se vean amenazados, ni restringidos, en sus respectivos proyectos de vida ni en sus proyectos de autorrealización personal. En base a ello, se impone a los funcionarios policiales el cumplimiento de lo señalado

²²² Según el art. 5.1 LFCS los funcionarios policiales en su función de adecuación al ordenamiento deben: a) *Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico;* b) *Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión;* c) *Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.;* d) *Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes;* e) *Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.*

en el *art. 5.2 de la LFCS* con el fin de vertebrar las relaciones de los agentes con los ciudadanos y su comunidad²²³.

Los funcionarios de policía deben, en su actuación profesional, comportarse sin hacer prácticas *abusivas, arbitrarias o discriminatorias*, manteniendo un total respeto a los ciudadanos, e impidiendo, en todo momento y lugar, actos que entrañen violencia física o moral respecto a los detenidos, ciudadanos o personas bajo su custodia. En su caso, cualquier práctica que vulnerase dicho mandato, desencadenaría una respuesta punitiva (*véase el Título VII del Libro II del C. Penal, bajo la rúbrica “De las torturas y otros delitos contra la integridad moral” en el que se establecen un conjunto de comportamientos calificados como delictivos*), siendo los causantes sometidos a enjuiciamiento y puestos a disposición judicial. Dichas prácticas podrían trascender, ya sea como autor, cooperador necesario, cómplice, inductor o encubridor, desde actos tales como infligir a una persona un trato degradante menoscabando gravemente su integridad moral (*véase el art. 173.1 C. Penal*); abusando del cargo con el fin de obtener información del reo o detenido sin garantías en el proceso, o hacerlo con el fin de castigarlo por un delito que ha cometido o que se sospecha que ha cometido, o ejecutarlo, amparándose en razones discriminatorias o procedimientos que le supongan sufrimientos físicos o mentales o la supresión de facultades de conocimiento, discernimiento o decisión (*véase el art. 174 del C. Penal*); o sometiendo a terceros a prácticas que supongan continuos y reiterados atentados

²²³ El *art. 5.2 de la LFCS* dispone que son considerados principios básicos de actuación de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en la relaciones con la comunidad: a) *Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral*; b) *Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas*; c) *En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance*; d) *Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.*

contra su integridad moral (*véase el art. 175 C. Penal*)²²⁴. Otros preceptos legales también se pronuncian en el mismo sentido, cuando mencionan que la intervención policial, dentro de sus funciones de indagación y prevención delictiva, debe desligarse de las prácticas abusivas y desconsideraciones arbitrarias (*véase el art. 16 LSC que hace expresa mención a que la diligencia de identificación, debe llevarse a cabo ajustándose estrictamente a los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; o la Instrucción núm. 4/2018, de la Secretaria del Estado de Seguridad por la que se aprueba la actualización del Protocolo de Actuación de las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando determina que los detenidos o ingresados en zonas de calabozos deben gozar de ciertos estándares de bienestar respecto a sus derechos de integridad física, asistencia médica y jurídica*).

Otra de las advertencias impuestas por la LFCS en el comportamiento de los funcionarios de Policía Local, es la observancia de mantener en todo momento con los ciudadanos un *trato correcto y esmerado*, procurándoles auxilio y protección, siempre que las circunstancias lo aconsejen, o fuesen requeridos para ello. Esta exigencia cumple con uno de los pilares del modelo policial post-constitucional que implica la necesidad de que los funcionarios policiales, especialmente en aquellos servicios de tipo asistencial, ejerzan un adecuado trato a los ciudadanos que les necesitan. No es considerado un trato de forma adecuada cuando un funcionario de policía retiene a un ciudadano, ya identificado, al incorporarse al tráfico, sometiéndole a un trato vejatorio y a un registro inmotivado, desproporcionado e injustificado (*véase la STSJ*

²²⁴ Véase la *SAP de Islas Baleares de 20 marzo de 2015 [ARP 2015\330]* en la que se condena a un delito de torturas graves de comisión por omisión a varios agentes que -no siendo los autores materiales de los hechos- observan, sin dar cuenta posterior a la autoridad judicial o a sus superiores, a otro agente golpear reiteradamente a un detenido y simular su ejecución montando y disparando el arma sin munición. O véase la *STS de 26 septiembre de 2016 [RJ 2016\4831]* en la que se condena por un delito de torturas graves -en su modalidad de comisión por omisión- a un agente de Policía Local tras presenciar, y no hacer nada para evitarlo, que otro agente, fingiéndose distraído, dirija un golpe con la pierna a la cabeza del detenido engrillado, desprevenido, reducido e indefenso.

de Cataluña de 27 febrero de 2001 [JUR 2001\162613]); o aquel trato otorgado en una oficina de denuncias a una denunciante cuando en vez de preguntarle cuestiones del contenido de la denuncia se le pregunta cuestiones de su vida privada de carácter sexual (véase la STS de 21 octubre 2015 [RJ 2015\5397]).

En la misma dirección, están *obligados a informar debidamente* a los ciudadanos sobre las causas y la finalidades de cualquier tipo de requerimiento o restricción cuando ostenten la condición de *administrado* (piénsese en la diligencia de reconocimiento, identificación, cacheos, detención, citación, pruebas de alcohol, pruebas de droga, actas de intervención cautelar, incoación de procedimientos de sanción, inspecciones, entradas en domicilio, desalojos, etc.); cuando puedan ejercer sus derechos como *interesado* (piénsese en los derechos que le asisten tales como conocer el estado de la tramitación del procedimiento administrativo en el que se ve implicado accediendo al plazo, autoridad, recursos, hechos, etc.; obtener copias e información sobre cualquier tipo de expediente en el que está vinculado; identificar a ciertas autoridades y personal de las AAPP; formular alegaciones; utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico; aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia; obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan, etc.); o cuando se encuentren sometido al *estatuto de la detención* (dichos deberes de información se verán específicamente en el epígrafe del tratamiento de los detenidos).

Otra de las exigencias que el ordenamiento jurídico hace a los funcionarios policiales respecto a su comportamiento, es que la actuación profesional sea decidida, inmediata y justificada para evitar *daños graves, inmediatos e irreparables*, y que en su práctica, se hagan uso de los medios a su alcance de forma proporcional, congruente y oportuna (véase el art. 5.2.c de la LFCS). Este principio básico de actuación es común para cualquiera de las funciones que ejerzan los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, bien en sus funciones de policía de seguridad (*investigando y deteniendo delincuentes, proponiendo diligencias de entrada y registro; practicando*

registros e inspecciones oculares; tomando declaraciones; recogiendo, consignando y custodiando efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, para ponerlos a disposición de la autoridad judicial; tomando datos personales de testigos; interviniendo el vehículo o reteniendo el permiso de circulación del mismo y el permiso de conducir de la persona a la que se impute el hecho si se trata de delitos contra la seguridad vial; instruyendo atestados de tráfico, confeccionando diligencias a prevención o diligencias informativas); bien en sus funciones de policía administrativa (ordenando el tráfico, vigilando el cumplimiento de las ordenanzas y los bandos y otras disposiciones, colaborando con los planes de protección civil, supervisando legislación sectorial en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, persiguiendo infracciones en materia de menores o urbanismo, colaborando con otras AAPP en el ejercicio de sus funciones o actuando en funciones de policía medioambiental) o bien en sus funciones de policía asistencial (detectando menores en situación de riesgo y desamparo; haciendo funciones de mediación con colectivos vulnerables; atendiendo situaciones de marginación y/o accidentes; colaborando en materia de catástrofes, derribos o desalojos, ejerciendo informes rutinarios en materia de trabajo social, etc.).

En la línea de esta exigencia debe tenerse presente que los funcionarios policiales son llamados a intervenir bajo el *principio de dedicación exclusiva* en todo momento y lugar, en defensa de la ley y de la seguridad ciudadana (*principio que se verá posteriormente con mayor detalle*); tomando decisiones rápidas y proporcionales que aseguren, o al menos lo intenten, la evitación de daños graves, inmediatos e irreparables. Un daño *grave*, es aquel que, proyectado sobre bienes muebles o inmuebles, provoca una pérdida, deterioro o degradación en su uso, o en su valor; o cuando proyectado sobre las personas físicas, afecta a su vida, integridad o patrimonio moral. Un daño es *inmediato*, cuando su consumación es inminente al momento presente, siendo reducida y limitada la capacidad del funcionario policial para hacerle frente, ya que desde su percepción hasta su producción, el tiempo transcurrido es mínimo y fugaz. Y un daño es *irreparable*, cuando no es posible una

vez provocado proceder a su reparación (*piénsese en una casa incendiada, una inundación, una avalancha, un accidente de tráfico, la pérdida de una vida humana, etc.*)²²⁵.

Todo ello, debe realizarse atendiendo a que los medios a su alcance sean lícitos y válidos en su posesión, y congruentes, oportunos y proporcionales en su *uso*. Para comprender dichos extremos en las pautas de intervención policial debe recurrirse a la *STS 21 de junio de 2005 [RJ 2005\5937]*, en la que alto tribunal fijó doctrina aludiendo a que "*Los términos que utiliza el legislador en el art. 5 citado vienen a requerir una actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que en cada ocasión guarde el debido equilibrio entre el fin que pretenda obtener y los medios a su alcance que haya de utilizar. No pueden entenderse de otro modo esas expresiones que usa la Ley*". Aclara el tribunal que "*Una actuación es congruente, es decir, posee congruencia, cuando establece una relación lógica entre dos acciones y por ello resulta conveniente y oportuna, y algo es oportuno cuando es adecuado y conveniente por que produce un buen efecto, y goza por ese hecho de la cualidad de oportuno, y, a su vez, la proporcionalidad o lo proporcionado no significa otra cosa sino que lo que se hace o la acción que se produce guarda en sus dimensiones armonía o conveniencia con el resultado que se pretende obtener*".

Desde la perspectiva policial, son consideradas como *proporcionadas* aquellas intervenciones donde un funcionario de policía indaga en la memoria de teléfono móvil para comprobar llamadas efectuadas anteriormente por el detenido, al estar investigándose un delito grave de tráfico de drogas, y a dejarse evidencia de que no se interviene ni se accede a ninguna conversación, y por lo tanto, no se vulnera el secreto de las comunicaciones (*véase la STS de 30 noviembre de 2005 [RJ 2005\10019]*); o aquella intervención, en donde varios móviles policiales requeridos por un problema de violencia intrafamiliar acaban con tres detenidos, al no facilitárseles la labor policial en el ejercicio de sus funciones de persecución delictiva (*véase la SAP Madrid de 16 julio de 2002 [JUR 2002\245475]*); o aquella donde resulta improcedente

²²⁵ En dicho sentido, cabe mencionar la redacción del *art. 15 de la LSC* cuando habilita a las fuerzas y cuerpos de seguridad al acceso a un domicilio con el fin de evitar daños inminentes y graves a las personas y a las cosas, en supuestos de catástrofe, calamidad, ruina inminente u otros semejantes de extrema y urgente necesidad.

la indemnización de daños y perjuicios a un detenido que fue lesionado durante un proceso de detención, en el cual, se dio a la fuga tras desobedecer el mandato de “alto” por parte de la fuerza actuante (*véase la STSJ de Islas Canarias de 13 noviembre de 2007 [JUR 2008\66573]*). Y por el contrario, pueden ser consideradas desproporcionadas, aquellas intervenciones donde los agentes golpean con las porras a tres personas intervinientes en una pelea previa cuando esta ya ha finalizado (*véase la STS de 21 septiembre de 2015 [RJ 2015\4354]*); o donde los agentes insultan, amenazan, zarandean, golpean y arrastran por el suelo a quien de forma equivocada creen que había agredido a un compañero (*STS de 11 de julio de 2013 [RJ 2013\8086]*); o cuando los funcionarios actuantes detienen a una persona que había dirigido una expresión jocosa e insultante a un tercero (*STS de 7 julio de 2003 [RJ 2003\5933]*).

Por último, para acabar este epígrafe y dar lugar al tratamiento específico de los ciudadanos cuando se encuentran sometidos al estatuto de la detención, es necesario detenerse en el modo en el que los funcionarios policiales están llamados legalmente a hacer uso del arma. El régimen jurídico español en lo que al uso de armas se refiere, ha determinado que estas, pueden únicamente ser usadas de forma congruente, oportuna y proporcional en situaciones donde exista un riesgo racionalmente grave para la vida de los agentes, su integridad física, o las de terceras personas, o cuando se den circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana. Partiendo de que los cuerpos de Policía Local ostentan la condición de instituto armado, y por lo tanto, sus componentes están legitimados legalmente para hacer uso del arma, debe tenerse muy presente que su uso, vinculado al régimen de gestión del uso de la fuerza legal, proyecta en cada intervención policial una adecuada combinación de los principios que rigen esta materia (*proporcionalidad, idoneidad, menor lesividad, congruencia, oportunidad, etc.*) permitiendo a los agentes portar, y utilizar, medios defensivos que le ayuden a asegurar el cumplimiento de la legalidad y a garantizar la seguridad ciudadana.

El *uso del arma*, debe someterse a un conjunto de circunstancias y condicionantes que permitan al funcionario de policía, resolver la situación al menor coste personal

posible. Ante ello, debe consolidar el *principio de proporcionalidad* conectando la intensidad ejercida con las circunstancias concretas, en el escenario concreto y bajo la máxima de que “no todo ataque del delincuente justifica una actuación coercitiva”. Según BARCELONA LLOP (2002:245) la proporcionalidad opera como un criterio válido y eficaz que permite graduar el uso del arma ante un enfrentamiento armado, siempre y cuando su uso este dirigido a proteger la vida, integridad y seguridad colectiva, y siempre y cuando este circunscrito a una serie de criterios de graduación (*piénsese en una actuación decidida y diligente; sin demora; con la finalidad de evitar un daño inminente, real e irreparable; con un conjunto de medios disponibles e idóneos*). En cambio, CUELLO CALÓN (1975:382) lo enmarca entre dos premisas; por un lado, bajo una situación de necesidad, y por el otro lado, en el cumplimiento de un deber, amparándose, en que no se usan las armas porque sí, sino porque se dan supuestos de extrema y urgente necesidad para fines susceptibles de protección como la vida e integridad física.

Seguidamente, la intervención policial debe sustentarse en el *principio de oportunidad*, como aquel principio determinante en la elección que va a realizar el funcionario policial entre los medios disponibles a su alcance, y de los que el resultado de su uso, va a exigir la menor lesividad posible. Dicha decisión va estar condicionada según factores tales como la intencionalidad del sujeto activo, las condiciones de necesidad, el bien jurídico protegido, los factores del entorno, el tiempo, el lugar, la previsibilidad del daño producido, la hostilidad del foco agresor, así como la idoneidad del medio agresivo y defensivo²²⁶. La elección policial respecto al uso del arma, va a considerarse oportuna, cuando su resultado encuentre amparo legal dentro de la eximente de obrar en el cumplimiento de un deber, o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo (*véase el art. 20.7 del C. Penal*); o bien, cuando pueda quedar incardinada dentro de la legítima defensa (*véase el art. 20.4 del C. Penal*)²²⁷.

²²⁶ Véase al respecto la obra de DUARTE NOSEI (2015: 23) cuando aborda detalladamente el principio de oportunidad en el enfrentamiento armado.

²²⁷ Respecto a la legítima defensa señala MUÑOZ CONDE (2007:44) que el empleo de la violencia por la autoridad ha obligado a la doctrina a fijar ciertos límites para evitar cualquier exceso o la

Por el contrario, no lo será cuando dicho amparo legal no pueda ser aplicado, activándose las consecuencias penales, disciplinarias y reparatoras derivadas de la intervención del funcionario, haciéndole responsable, y por lo tanto, haciendo indemnizable a la víctima. El *principio de congruencia* se presenta en la actuación policial, como principio conciliador de la proporcionalidad y la oportunidad, abanderando la idea de que el medio escogido, los hechos acontecidos y el peligro percibido mantienen una relación de equilibrio con el resultado obtenido. Junto a él, también aparece el *principio de idoneidad* en los medios asignados, puesto que a mayor existencia entre los medios defensivos, mayor capacidad de ajustar el resultado lesivo a la intervención, evitando agravar daños al agresor, o a terceros, salvo los estrictamente necesarios (*no es lo mismo intervenir en un enfrentamiento armado frente a un arma blanca con una arma de fuego donde finalmente el agresor es herido que hacerlo con una pistola eléctrica donde la lesión producida, llegado el caso, es de menor intensidad*). Finalmente, debe tenerse presente el *principio de menor lesividad* cuando el agente debiendo usar los medios disponibles a su alcance, lícitos e idóneos, lo hace valorando la producción de los menores daños posibles, tanto en la integridad física del agresor como en los terceros implicados.

El uso del arma debe estar destinada a ser usado única y exclusivamente cuando pretenda protegerse la existencia de un riesgo racionalmente grave para la vida o integridad del agente (*supuestos tiroteos, ataques con cuchillo, atentados, agresiones hostiles*); la vida o integridad física de terceros (*confrontación armada, atropellos masivos, abatimientos incontrolados, terrorismo, toma de rehenes*) o aquellos otros supuestos que supongan un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de los que, hoy por hoy, ningún operador jurídico ha podido definir con claridad ni precisión, dejando su análisis a la libre

desviación de poder. El primero es la necesidad racional de la misma, siendo esta necesaria cuando deba recurrirse a ella para restablecer el orden perturbado y en la medida en que sea estrictamente necesaria; y en cambio, el segundo requiere de la adecuación proporcional de esa violencia al hecho producido no pudiendo ser la acción reprimida caracterizada como de desproporcionada.

valoración judicial (*véase el art. 741 LECRIM*) y a la exquisita instrucción confeccionada²²⁸.

En esa dirección, la jurisprudencia ha venido entendiendo como un *extralimitado uso de la fuerza legal* aquella intervención donde los agentes en el ejercicio de sus funciones y sin peligro inminente para ellos, disparan al vehículo al que persiguen causando la muerte del copiloto (*STS de 1 de abril de 2016 [RJ 2016\1123]*); o aquella intervención, donde el policía ante un conflicto menor y sin peligro para los agentes actuantes, utiliza la defensa y golpea en la cabeza al detenido contra el capot del vehículo (*STS de 6 de marzo de 2013 [RJ 2013\5013]*); o aquella otra, donde se efectúan disparos a un vehículo en movimiento, alcanzando al ocupante cuya única intención era huir no habiendo puesto en peligro ni la vida de los agentes ni la de terceros (*STS de 8 octubre de 2001 [RJ 2001\8254]*); o aquella, en la que un guardia civil, acercándose con la pistola reglamentaria accionada y sin seguro a un inmigrante en la playa para identificarlo y detenerlo, se ve inestabilizado por el terreno, cayendo al suelo, y accionando el gatillo, causándole la muerte (*STS de 27 octubre de 2009 [RJ 2009\5755]*); o aquella otra, donde se efectúan disparos directamente a una zona vital cuando el atacante porta una barra de hierro (*STS de 19 octubre de 1993 [RJ 1993\7794]*).

c) *Identificación y tratamiento de detenidos*

Antes de entrar a profundizar en los deberes que debe tener todo funcionario de policía con los detenidos, ha de recordarse que la *detención policial* es aquella medida cautelar de carácter personal iniciada por las fuerzas y cuerpos de seguridad en la que se priva temporalmente a una persona de su derecho a la libertad, con el

²²⁸ Ese riesgo, no solo debe exponer a un individuo o a una colectividad contra un peligro real y manifiesto, sino que debe ser un riesgo racionalmente grave, inminente, que acecha y hostiga a un bien jurídico protegido, presentándose en un espacio temporal mínimo, reducido, fugaz, desarrollado en condiciones óptimas de credibilidad, de realidad y creando tanto para el perceptor policial como para los terceros afectados un verdadero clima de intimidatorio, hostil del que se pueden derivar un conjunto de perjuicios irreparables llegado su cumplimiento.

fin de ponerla a disposición judicial dentro del plazo debido, bajo las garantías reconocidas en el ordenamiento jurídico, y tras habersele imputado un hecho delictivo. Según ASENSIO MELLADO (2019:281), es una medida no estrictamente jurisdiccional, dada su provisionalidad y la amplitud de funciones que la misma puede desempeñar. Comprende el acto de detención, el reconocimiento de derechos, la custodia, la consigna y la recogida de pruebas, así como la tramitación de diligencias, plazos y formalidades inherentes al hecho delictivo²²⁹.

El *art. 5. 3. a. de la LFCS* señala que, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención, aunque si bien es cierto, dicha obligación por imperativo legal supranacional se expande a cualquiera que sea la naturaleza de sus funciones (*véase el apdo. 45 del CEEP que dispone que “el personal de policía debe normalmente poder atestiguar, en intervenciones, su cualidad de miembro de policía y su identidad profesional”*). Especialmente, la identificación policial, presenta ciertas peculiaridades en los servicios de paisano donde, bien por la ausencia de uniformidad, bien por la mala ejecución de la exhibición del carnet-emblema, o bien por la celeridad de la detención, el requerido no ha quedado claramente enterado de que se encontraba ante un agente de la autoridad.

La identificación debe producirse en el ejercicio de las funciones propias del cargo y no cuando no se produce ninguna actuación ni situación real que requiriese la intervención policial (*STSJ de Madrid de 15 de febrero de 2013 [JUR 2013\193801]*). En este sentido la jurisprudencia menor se ha pronunciado de diferentes modos, entendiendo como una identificación inválida, aquella que emite un tercero respecto a un agente interviniente al grito de “es un policía” (*SAP de Barcelona de 13 de marzo de 2008 [JUR 2008\182558]*); o aquella realizada por un agente policial que ni se

²²⁹ Hágase referencia al *Capítulo II del Título VI, Libro II de la LECRIM* que recoge los supuestos legales de detención; véase el *art. 520 de la LECRIM* en el que se reconocen los derechos del detenido; y véase el *art. 13, 282, 284, y 770 de la LECRIM* en el que se ordena los primeros quehaceres de la policía judicial respecto del aseguramiento del delincuente y de las pruebas del delito.

encontraba de servicio, ni ejercía función alguna derivada de su cargo, ni vestía el uniforme reglamentario (*SAP Málaga de 3 de enero de 2013 [JUR 2013\204251]*); y en cambio, la ha considerado válida, cuando dos agentes de paisano manifiestan verbalmente su condición de policía exhibiendo su carnet profesional (*SAP de Lérida de 26 de marzo de 2009 [JUR 2009\384272]*).

Continúa el *art. 5.3.b. de la LFCS* señalando que los funcionarios policiales, *velarán por la vida e integridad física* de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia, y respetarán el honor y la dignidad de las personas, enfrentándose, ante su incumplimiento, a todas aquellas consecuencias jurídicas de tipo penal que el legislador ha previsto en el ordenamiento jurídico (*véase el Título VII del “De las torturas y otros delitos contra la integridad moral” del Libro I del C. Penal donde se sancionan a través de cinco art. la extralimitación en los supuestos de la detención a los ciudadanos*). Dicho incumplimiento adolece a comportamientos tales como, cuando de forma gratuita se abusa de la integridad moral y física del detenido, o cuando, de forma condicionada, o con el objetivo de obtener una información se promueven sobre él, los actos degradantes y vejatorios-. Según CUERDA ARNAU (2019:191) la represión penal se produce cuando existe un abuso de poder, y las garantías penales o procesales del detenido o investigado son vulneradas, paradójicamente, por quien tienen encomendado su cumplimiento²³⁰. Los funcionarios policiales también deben garantizar que la detención sea practicada en la forma en que menos se perjudique al detenido en su persona, reputación y patrimonio, velando por su

²³⁰ Recuérdese el *art. 15 de la CE* donde se señala “*Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”. O los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) donde en su *apdo. 15* señala que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas. Así mismo el *apdo. 43 del Código Europeo de Ética de la Policía* señala que en el cumplimiento de la “*misión la policía debe tener siempre presente los derechos fundamentales de cada uno tales como la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, reunión pacífica, circulación y el derecho a respecto a sus bienes*”.

honor, intimidad e imagen (*véase el art. 520.1 de la LECRIM*), incurriendo, ante la ausencia de justificación legal, en un delito de detención ilegal previsto y penado en los *art. 167 y ss. del C. Penal*²³¹.

En el ámbito policial, es abundante la casuística de supuestos que incumplen esta obligación, como cuando se atenta de forma no grave, contra la integridad moral de una persona, insultando, golpeando, y dejando al detenido esposado toda la noche (*STS de 25 septiembre de 2007 [RJ 2007\6838]*); o cuando una detenida es fotografiada mientras duerme en los calabozos (*SAP de Ourense de 6 de mayo de 2014 [ARP 2014\830]*); o cuando un detenido no es despojado durante el cacheo de un cordón con el que posteriormente se suicida (*STSJ de Andalucía de 19 de marzo de 2018 [JUR 2018\252899]*); o cuando el funcionario policial, tras haber sido advertido de un intento de suicidio por parte de un detenido, no realiza las tareas de vigilancia y control necesarias para evitar su ahorcamiento (*STS de 28 junio de 2017 [RJ 2017\3084]*); o cuando un instructor y un secretario, encargados de llevar a cabo la tramitación de las diligencias policiales, observan pasivamente como otros funcionarios policiales golpean a un detenido (*STS de 18 de julio de 1997 [RJ 1997\6069]*); o cuando varios agentes dan una paliza a un detenido en un vehículo policial durante el traslado a dependencias policiales (*STS de 14 de mayo de 2013 [RJ 2013\3727]*).

Finalmente, el *art. 5.3.c. de la LFCS*, finaliza mediante la advertencia de que debe darse cumplimiento y observancia con la debida diligencia a todos los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la

²³¹ En dicho sentido cabe mencionar el *art. 492 de la LECRIM*, que establece como supuestos de detención policial: 1º) *A cualquiera que se halle en alguno de los casos del artículo 490*; 2º) *Al que estuviere procesado por delito que tenga señalada en el Código pena superior a la de prisión correccional (Conforme a la disposición transitoria 11ª del C. Penal, debe entenderse que dicha pena es de prisión de seis meses a cinco años)*; 3º) *Al procesado por delito a que esté señalada pena inferior, si sus antecedentes o las circunstancias del hecho hicieren presumir que no comparecerá cuando fuere llamado por la Autoridad judicial, salvo que preste fianza bastante*; 4º) *Al que estuviere en el caso del número anterior, aunque todavía no se hallase procesado, con tal que existan motivos racionalmente bastantes para creer en la existencia de un hecho que presente los caracteres de delito, y que la persona a quien intente detener tuvo participación en él.*

detención de una persona (*si bien es extensivo también a la fase de investigación de la misma*). Esta obligación no solo viene impuesta desde el texto constitucional, sino que impera en cualquier ordenamiento jurídico donde deba practicarse la restricción deambulatoria de una persona, dentro de un marco jurídico adecuado, y junto al reconocimiento de un importante abanico de garantías y derechos²³² En base a ello, vamos a distinguir entre la figura de sospechoso investigado y sospechoso detenido.

El *sospechoso investigado*, como bien ha señalado GUTIÉRREZ SANZ (2019:23), no quiere decir, que en un momento posterior, vaya a ser juzgado y condenado, o absuelto, ni siquiera imputado, o formalmente acusado; sino que las sospechas de su posible participación en un hecho delictivo requiere de unas adecuadas garantías procesales que rodeen la llevanza de su gestión jurisdiccional -piénsese en el derecho a ser informado del delito por el cual está siendo investigado, los hechos que motivan la investigación, la posibilidad de no declarar o confesarse culpable, el derecho a estar asistido por un abogado y entrevistarse reservadamente con él, o el derecho a no ser investigado con medios no autorizados por la ley, etc. (*véase el art. 118, 520.2 o 397.3 de la LECRIM*)-. Sin embargo, el sospechoso detenido, es aquella persona de la que tras haberse tenido indicios suficientes de su participación en un hecho delictivo, ha sido sometida por la policía a la medida cautelar de detención dentro de la fase de instrucción policial.

El *sospechoso detenido* goza de un conjunto de derechos más amplios que el sospechoso investigado fruto de la inmediata restricción temporal de su libertad. En base a ello, señala el *art 520 y 521 de la LECRIM*, que toda persona detenida debe ser informada por escrito y de forma inmediata, en un lenguaje sencillo, accesible y que comprenda, de los hechos que se le atribuyen y de las razones que motivan su

²³² Véase el *art. 17.2 de la CE* “La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.” y el *art. 17.3* “Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca.”

privación de libertad, así como de los derechos que le asisten; que puede poner en conocimiento del familiar o persona que desee -sin demora injustificada- su privación de libertad y el lugar de custodia en que se halle en cada momento; que puede comunicarse telefónicamente con un tercero de su elección en presencia de un funcionario de policía; que puede ser visitada, comunicada o mantener correspondencia con las autoridades consulares de su país; que puede ser asistida gratuitamente por un intérprete, reconocida por el médico forense o su sustituto legal y, en su defecto, por el de la institución en que se encuentre, o por cualquier otro dependiente del Estado o de otras AAPP; que puede solicitar asistencia jurídica gratuita; que puede designar libremente abogado (debiendo este acudir al centro de detención con la máxima premura) y siempre dentro del plazo máximo de tres horas desde la recepción del encargo; que debe ser informado de las consecuencias de la prestación o denegación de consentimiento a la práctica de diligencias que le sean solicitadas; y que va a estar separado en los calabozos de otros detenidos -valorándose el grado de educación de los presentes, su edad y la naturaleza del delito que le haya sido imputado-; etc.

La vulneración de todas aquellas diligencias policiales que preservan los derechos y garantías reconocidas a los detenidos y/o investigados, activan un conjunto importante de consecuencias jurídicas respecto a los funcionarios actuantes. Se descartan aquellas diligencias donde los funcionarios policiales actúan fuera de cualquier margen legal y sin mediar causa legal por delito, haciéndose referencia a aquellas conductas que no se ajustan a la legislación vigente (*véase la STS de 14 de abril de 2005 [RJ 2005\4391]*). Se prevé; la imposición de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de cuatro a ocho años cuando la autoridad o funcionario público, mediando causa legal por delito, acuerde, practique o prolongue cualquier privación de libertad de un detenido, preso o sentenciado, con violación de los plazos o demás garantías constitucionales o legales (*véase el art. 530 C. Penal*); la imposición de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a seis años a aquella autoridad o funcionario público que, mediando causa por delito, decreta, practique o prolongue la incomunicación de un detenido, preso o sentenciado, con violación de los plazos

o garantías constitucionales o legales (*véase el art. 531 C. Penal*); la imposición de penas de multa cuatro a diez meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público de dos a cuatro años, cuando la autoridad o funcionario público, impida u obstaculice el derecho a la *asistencia de abogado* al detenido o preso, procure o favorezca la renuncia del mismo a dicha asistencia, o no le informe de forma inmediata y de modo que le sea comprensible de sus derechos y de las razones de su detención (*véase el art. 537 C. Penal*); o, en su caso, la imposición de penas de multa de seis a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público de dos a seis años a la autoridad o funcionario público que, mediando causa legal por delito, y sin respetar las garantías constitucionales o legales, entre o registre papeles o documentos en una morada sin el consentimiento del morador (*véase el art. 534 C. Penal*).

Ha de incardinarse dentro de estas conductas aquella detención, mediando causa legal por delito, de un ciudadano que se comporta violentamente ante una diligencia policial, y que posteriormente, los agentes torturan, esposándole, maniatándole y excediéndose en las formalidades de la restricción temporal previamente legitimada (*STS de 5 de octubre de 2007 [RJ 2007\6820]*); o aquella intervención donde se accede a un domicilio sin el consentimiento del morador cuando únicamente los funcionarios actuantes debían de realizar funciones de vigilancia (*STS de 28 abril de 2006 [RJ 2006\2291]*); o aquella decisión de un Jefe de la Policía Local de mantener a cuatro personas más de dos horas retenidas en dependencias policiales sin haberles informado previamente de sus derechos (*STS de 16 de julio de 1997 [RJ 1997\5593]*); o aquella otra en donde se condena a un jefe de la Policía Local que omite el envío de partes facultativos a la autoridad judicial, tras haber agredido a dos personas, con el ánimo de no incriminarse en los hechos producidos (*SAP de Cádiz de 26 de marzo de 1998 [ARP 1998\2245]*); o aquella otra intervención en la que se mantiene casi al menos cuatro horas en una dependencia policial, a varias personas cuando no constan indicios delictivos de ningún tipo (*SAP las Palmas de 22 enero de 2019 [ARP 2019\741]*); o aquella otra que impide el derecho a la asistencia de abogado al detenido, no informándole de sus derechos y de las razones de su detención (*SAP Pontevedra de 20 enero de 2010 [JUR*

2010\105735]); o aquella otra donde se efectúan registros domiciliarios sin autorización judicial con el ánimo de encontrar droga cuando se ha accedido por la alarma de un posible incendio (*STS de 27 octubre de 2016 [RJ 2016\5086]*).

d) *La dedicación profesional exclusiva*

El *principio de dedicación profesional* se impone a las fuerzas y cuerpos de seguridad en el *art. 5 de la LFCS* cuando hace referencia a que los funcionarios policiales deben llevar a cabo sus funciones con *total dedicación*, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana. Dicho mandato adolece a que quien es policía, lo es para todo, obligándoles a intervenir ante infracciones al orden legal incluso fuera de servicio. Ha sido el TS (*véase la STS de 11 junio 1981 [RJ 1981\2645]; STS de 23 de diciembre 1989 [RJ 1989\977]; etc.*) quien ha delimitado preferentemente los términos “*en todo tiempo y lugar*” a supuestos de carácter penal y a situaciones de auxilio a personas en determinadas situaciones necesidad -restando importancia a la simple persecución de irregularidades administrativas- y prohibiendo literalmente la intervención fuera de servicio iniciada de forma particular y para fines exclusivamente personales (*STS de 7 febrero de 1992 [RJ 1992\1107]*).

Incumple dicho mandato aquel funcionario policial fuera de servicio que, usa su condición de agente de la autoridad, tras ser expulsado por el personal de admisión de una discoteca por haber discutido con otros clientes (*SAP de Sevilla de 22 marzo de 2002 [JUR 2002\163018]*); o cuando dos funcionarios policiales -fuera de servicio- detienen a una persona por presuntos abusos sexuales, no constando denuncia de la persona agraviada (*STS 23 de junio de 2000 [RJ 2000\5790]*); o cuando un agente fuera de servicio -tras ser expulsado previamente de un bar por su estado de embriaguez- acaba deteniendo a los camareros que le echaron (*STS de 3 noviembre de 2006 [RJ 2006\8094]*); o cuando dos agentes -fuera de servicio- trasladan a una persona contra su voluntad a un lugar solitario, con la finalidad de preguntarle sobre el paradero de una moto sustraída (*STS de 6 marzo de 2006 [RJ 2006\5829]*). Por el contrario, sí que lo cumple, aquel funcionario policial que -observando a dos

individuos al mando de un vehículo a motor sustraído que pone en peligro la seguridad vial- se identifica y procede a su detención (*SAP de Madrid de 10 de octubre de 2006*[*JUR 2006\267853*]).

El impacto de este deber en la normativa autonómica apenas se ha ceñido en algunos casos a derivar de forma genérica a los principios básicos de actuación de la LFCS, aunque si bien es cierto, en otros casos como el Navarro (*véase el art. 4.1.ª LFPNavarra*) se ha añadido específicamente que la intervención vaya dirigida a casos como la comisión de actos delictivos y la salvaguarda de la vida o integridad de las personas.

e) *Secreto profesional*

El *secreto profesional*, a mi juicio, quizá es el principio básico de actuación que con mayor facilidad se vulnera en la profesión policial, y es por ello, por lo que con su regulación se trata de proteger a aquellos ciudadanos que, dentro de un marco jurídico determinado, han sido obligados a someterse a las normas de policía, transfiriendo o facilitando, determinada información o datos relevantes de su intimidad. Dicho deber viene de la mano del *art. 5.5 de la LFCS* y se desglosa en dos mandatos específicos.

El primero de ellos impone a todo funcionario policial mantener riguroso *secreto* respecto a todas las informaciones que conozca por razón, o con ocasión del desempeño de sus funciones, obligando a preservar la confidencialidad sobre todo aquel contenido informativo conocido que, previo reconocimiento por mandato constitucional, está destinado a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos tales como son la intimidad, el honor, la propia imagen, la inviolabilidad domiciliaria o el secreto a las comunicaciones. Según BARCELONA LLOP (1996:195) dicho deber es aquejado de una cierta indeterminación, porque comprende todo aquel conocimiento sobre el que debe mantenerse cierto nivel de discreción y reserva; aunque sin bien es cierto, que podría considerarse que secreto y

sigilo presentan ciertas diferencias en otros regímenes estatutarios, en el mandato atribuido a las fuerzas y cuerpos de seguridad, apenas se diferencian.

En la labor policial, el secreto profesional responde de forma unitaria a la protección de un bien jurídico múltiple y no solo está referido a los secretos oficiales así declarados, sino también a aquellos datos que se conocen en el ejercicio de la actividad investigadora y que pueden afectar directamente a la intimidad de las personas, o incluso, a la propia eficacia policial. En base a ello, se puede afirmar que los funcionarios policiales incumplen dicho principio básico de actuación cuando mediante actos de divulgación, revelación, cesión o difusión exteriorizan ese conocimiento informativo fuera del uso ordinario de sus funciones. Su deber de conservación, requiere una exigencia elemental de especial protección, debido a la gran capacidad de expansión que ofrecen los medios informáticos de divulgación (*véase la STSJ de Madrid de 11 julio de 2017 [JUR 2017\250205]*)²³³. Sin embargo, no serán objeto de infracción, y por lo tanto, quedaran fuera de la afección disciplinaria y penal, aquellos supuestos en los que la información trasladada a otros, aun siendo conocida por razón del cargo, no es reservada en el sentido de que es pública, bien por haber sido ya divulgada, o bien porque por su propia naturaleza tiene ese carácter, de manera que cualquiera puede tener acceso a ella.

Desde la *responsabilidad disciplinaria*, bien derivándolas directamente al catálogo sancionador de la *Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (Madrid, Murcia o Extremadura)*, o bien incluyéndola en su propio catálogo de infracciones (*Valencia o Baleares*); se ha calificado la violación de secreto profesional, siempre que no sea constitutiva de delito, como una infracción grave o muy grave (según sea la intensidad y el resultado de lo perjudicado), especialmente, cuando se refiere al desarrollo de la labor policial, a las entidades con personalidad

²³³ En relación a la diferenciación entre deber de secreto y deber de sigilo véase la obra de BARCELONA LLOP (1996:196-223) cuando aborda de forma pormenorizada la profesión de policía y el deber de secreto. Y obsérvese la *STS de 10 de diciembre de 2008 (RJ 2009, 2811)* cuando acentúa que las informaciones mecedoras de protección penal frente a las que no lo son -ilicitud administrativa- deben verse sometidas a un importante *esfuerzo ponderativo*.

jurídica, o la intimidad de cualquier ciudadano. Es constitutivo de infracción disciplinaria cuando un funcionario policial desatiende su deber de secreto sobre las actuaciones judiciales en materia de investigación delictiva, promoviendo la pérdida de eficacia policial al haber emitido información reservada al investigado (*STSJ de Castilla de la Mancha de 2 de enero de 2003 [JUR 2003\83037]*); o cuando un policía de rango superior y legítimamente acreditado con claves de acceso a ficheros de contenido personal, cede y entrega con conocimiento de su ilicitud las claves a otro, con el fin de que estos accedan a datos de carácter íntimo de los ciudadanos (*STSJ de Cataluña de 2 julio de 2015 [JUR 2015\233504]*); y en cambio, no es constitutivo de infracción disciplinaria, cuando se accede a la información contenida en las hojas de servicio de las dotaciones policiales de los turnos anteriores, siempre y cuando no se haya divulgado su contenido a terceros (*STSJ de la Rioja de 30 de mayo de 1995 [RJCA 1995\307]*)²³⁴.

El ordenamiento jurídico penal califica, como delito, ciertas maniobras sobre aquella información obtenida por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones en el ámbito policial. OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO (1980:268) asegura, respecto a la pérdida de la confianza pública, que es la propia infracción de los deberes impuestos respecto a la conservación de la información que tienen los funcionarios policiales, quienes la provocan. Entre ellas, se impone una multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo público de uno a tres años, a aquel funcionario que revele secretos o informaciones que tenga conocimiento por razón de su cargo, siempre y cuando este no deba de ser divulgado, imponiéndose pena mayor, si ese secreto vulnerado causa un perjuicio grave a la causa pública o a un tercero (*véase el art. 417 C. Penal*); o una pena de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, y en todo caso,

²³⁴ El *secreto profesional* es una técnica instrumental al servicio de una serie de bienes jurídicos que el ordenamiento considera que deben ser protegidos tales como la intimidad, la seguridad ciudadana y la eficacia policial. Además, como cualquier administrador de ficheros del régimen ordinario (*véase art. 10 de la LOPD*) debe imponerse la responsabilidad no solo al responsable del fichero de datos, sino a todos aquellos que intervengan en cualquier fase del tratamiento de los mismos y que por expreso mandato legal tienen obligación de mantener, guardar y conservar, los datos de terceros.

inhabilitación especial del cargo público de tres a seis años a aquel funcionario público que por razón de su cargo público tuviera que custodiar unos documentos de los que tenga obligación de conservación y custodia, y a sabiendas, los sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, de forma parcial o total (*véase el art 413 C. Penal*); o una pena de multa de seis a doce meses y la inhabilitación especial de cargo público de uno a tres años a aquel funcionario que, a sabiendas y sin autorización, accediera o permitiera el acceso de terceros a documentos secretos cuya custodia le esté confiada por razón de su cargo²³⁵. No toda vulneración de secretos tiene la misma consideración ni el mismo alcance; pudiendo considerarse delictivo cuando un funcionario policial del grupo de estupefacientes, conocedor de unas investigaciones policiales, avisa a un traficante de su futura detención (*SAP de Málaga de 18 de junio de 1999 [ARP 1997\1265]*); o cuando un Comisario Jefe de Policía Local, tras tener conocimiento de la elaboración del atestado por un delito contra la seguridad vial contra un conocido suyo, realiza una serie de maniobras para que dicho atestado no llegue a presentarse ante la autoridad judicial, impidiendo la consiguiente investigación judicial de los hechos (*SAP de Asturias de 25 de noviembre de 2015 [ARP 2015\1442]*).

Cabe necesario también destacar que -en ocasiones- ese secreto profesional rompe con la libertad de expresión del funcionario policial, y así debe ser asumido, puesto que dicha profesión implica que el conocimiento de informaciones cualificadas que pueden afectar a la fama, reputación e interés de cualquier ciudadano, o incluso, al buen funcionamiento de la propia organización policial acaba desplazando al policía en el ejercicio de otros derechos y libertades (*especialmente en el derecho a la libertad de expresión*). En ese sentido, se manifiesta RETORTILLO BAQUER (1989:98), cuando afirma que la libertad de expresión de los funcionarios policiales queda desplazada no por su propia decisión, sino por

²³⁵ Respecto a esta modalidad delictiva, debe hacerse especial referencia a la obra MORALES PRATS y RODRÍGEZ PUERTA (2008:2) en la que se señala específicamente que lo que al buen funcionamiento de las AAPP afecta ya no solo es el documento, sino todos aquellos soportes materiales que expresen o incorporen datos o informaciones públicas, oficiales o privadas con relevancia jurídica, confiados a un funcionario para que éste los custodie o les dé un destino.

ostentar dicha condición; y por lo tanto, su asunción, es inherente a su compromiso con el ciudadano al haber adoptado dicha condición estatutaria.

Por último, debe mencionarse que la LFCS ha establecido la obligación de no revelar las fuentes de información, salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley, les impongan actuar de otra manera. Aquí, se hace referencia a las fuentes de información obtenidas en el ejercicio de sus funciones dentro del carácter de policía judicial, descansando principalmente sobre dos figuras “*los confidentes*” y los “*informadores*”. Los *confidentes*, son aquellas personas cercanas a los ámbitos delictivos que, bien por propia iniciativa, bien por encargo de las autoridades penales, suministran información a la policía en el marco de las primeras diligencias con el fin de obtener un beneficio económico, procesal, o ambiental. Constituyen un medio de investigación válido, pero no lo suficiente, ya que de la información obtenida por ellos no puede obtenerse una sentencia condenatoria. Los confidentes, carecen de regulación legal en España, aunque si bien es cierto y tal y como ha señalado GIMENO SENDRA (2012:549), constituyen una práctica forense muy habitual en todos los Estados y en todos los tiempos²³⁶.

En cambio, los *informadores*, son todas aquellas personas (conocidas o no) que ofrecen información inicial a las autoridades para la persecución de una determinada ilicitud (*penal o administrativa*), bien de forma directa (*comunicación en redes sociales, prensas, buzones*) o indirecta (*escritos a órganos determinados o a través de terceros*). La información procedente de los informadores no puede servir de fundamento único a una solicitud de medidas limitadoras de derechos fundamentales en una investigación criminal (*entradas y registros, intervenciones telefónicas, detenciones, etc.*), debiéndose, al menos, haberse realizado las mínimas gestiones policiales para comprobar su veracidad y haberse confirmado su verosimilitud por otros medios menos dudosos (*véase la STS de 26 de septiembre de 1997 [RJ 1997, 6696]*).

²³⁶ En cuanto a la figura del confidente, cabe mencionar la obra de MARCHAL GONZÁLEZ (2017:1), quien posiciona dicha figura perfectamente dentro del régimen jurídico español como aquel medio de investigación, aceptado por los tribunales, que tiene un carácter genuinamente policial, y cuyo acceso, permite a las autoridades el descubrimiento de importantes hechos delictivos.

f) *Responsabilidad*

La *responsabilidad policial*, es un principio básico de actuación que obliga a los funcionarios policiales a actuar conforme a las obligaciones impuestas por su condición de fuerza y cuerpo de seguridad, haciéndose cargo de las consecuencias procedentes del ejercicio de sus funciones. Dicho principio, trasciende desde el ámbito internacional, tal como ha dejado claro el CEEP (véase apdo. 16) cuando dispone que “*el personal de policía, debe ser personalmente responsable de sus actos, de sus omisiones o de las órdenes dadas a sus subordinados*”, o la de la *Declaración sobre la Policía* (véase apéndice 2 apdo. 9) cuando señala que “*todo funcionario de policía es personalmente responsable de sus actos y de los actos u omisiones que haya ordenado y que sean ilegales*”; al ámbito nacional, a través del *art. 5.6 de la LFCS*, en el que se señala que los funcionarios policiales, con independencia del ámbito territorial, material o funcional sobre el que este proyectado su trabajo, son responsables personal y directamente de aquellos actos que en su actuación profesional se llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión, siempre y cuando al hacerlo, vulneren el principio de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, y sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las AAPP de aquellos actos.

La responsabilidad de funcionario de Policía Local desde un punto de vista integral va a ser tratada pormenorizadamente en un capítulo posterior, aunque sea necesario señalar ahora, en lo que respecta a su responsabilidad como deber, un doble posicionamiento. En primer lugar, una esfera de *responsabilidad personal y directa*, en la que el funcionario de policía se hace responsable de forma individual, concreta, personal y directa de las consecuencias de la acción ejercida dentro de su actuación profesional por haber contravenido normas legales o reglamentarias²³⁷. No solo

²³⁷Aquí, el uso indiscriminado e irresponsable de los poderes delegados en determinadas funciones a los funcionarios de policía y la ausencia de mecanismos de control, constituye uno de los motivos principales de la pérdida de confianza del ciudadano en el sistema; puesto que cuando un agente ejerce unas líneas de actuación que contravienen todos aquellos actos exigidos dentro de una ética y

debe aludirse a las acciones realizadas, sino también debe extenderse a las omisiones producidas cuando el ordenamiento jurídico exige la actuación de este, y esta no se produce, bien por desconocimiento, bien por pasividad, o bien por cualquier otro motivo o fundamento ilícito. Dicha responsabilidad no entiende ni de escalas, ni de categorías, pudiendo desempeñarse tanto por los miembros de las Escalas Ejecutivas, Técnicas o de Mando²³⁸. Su magnitud depende del ámbito en el que sea exigida, la importancia del bien jurídico protegido, el tipo de acto legal o reglamentario infringido, la naturaleza del ente ante quien se deba responder, el régimen de autoría asignado, y el alcance de las consecuencias jurídicas sobre el perjudicado. En este primer escenario de intervención operativa policial las responsabilidades más habituales son, la responsabilidad penal y la disciplinaria, sin perjuicio de que según el puesto ocupado o las circunstancias de lo acontecido, concurren otras tales como la civil, la patrimonial o la contable.

Seguidamente, se alude al segundo posicionamiento de la responsabilidad como deber, en la que se observa una *responsabilidad subsidiaria patrimonial* de la administración municipal, entendiéndose esta, como aquella responsabilidad exigible ante la corporación municipal por una mala intervención policial, en la que el perjudicado, tras haber sufrido ciertos daños y perjuicios, manifiesta su derecho de reparación. Señala DE AHUMADA RAMOS (2011:2) al estudiar la responsabilidad patrimonial de los cuerpos policiales, que esta, puede darse por acción o por omisión, pudiendo derivarse no sólo de la actuación material de la Administración sino también de su inactividad jurídica cuando exista un deber legal de obrar, y no se obra. Dicha responsabilidad, no nacerá si los funcionarios actuantes cumplieron con los principios básicos de actuación, o, si lejos de ello, se excedieron y los conculcaron. En ese sentido, y sin entrar en profundidad en la materia, debe hacerse mención de que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las AAPP de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la

profesional actuación desde el punto de vista deontológico, la sensación de desamparo e impotencia de los ciudadanos se incrementa.

²³⁸ Téngase presente la noticia “La Fiscalía se une a la solicitud de abrir una pieza para depurar “responsabilidades” contra la cúpula policial en el ‘caso Madrid Arena’ (18/06/2013).

lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor, o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley (*véase el art. 32.1 de la LRJSP*); y siempre y cuando esta sea directamente exigida a la AAPP a través de las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y el personal a su servicio (*art. 36.1 LRJSP*). Aquí, la casuística es muy extensa y contempla multitud de supuestos que posteriormente serán tratados detalladamente (*lesiones producidas bajo custodia policial, caídas dentro de dependencias policiales; intentos de suicidio; incendios; falta de vigilancia cuando se actúa como garante; etc.*).

Ambas responsabilidades, son perfectamente compatibles, dado a que el funcionario de Policía Local está en constante contacto con los ciudadanos “representando” y “ejerciendo” funciones propias en nombre de su administración (*piénsese en la ejecución coactiva, injerencia de derechos y libertades, vigilancia y supervisión de instrumentos legales, etc.*), aunque estas se desarrollen en un espacio regulado muy concreto, y durante el tiempo mínimo imprescindible. Dicha intromisión puede provocar la existencia de terceros afectados, o al menos en cierta parte, violentados, y ante los cuales, la falta de recursos del funcionario responsable en los supuestos de reparación, obligará ineludiblemente a su administración a reparar de forma subsidiaria los daños causados y perjuicios producidos.

3. Deberes de los funcionarios de la Policía local bajo los criterios de coordinación autonómica

Por último, cuando se habla de los deberes de los funcionarios de Policía Local desde la óptica de las leyes de coordinación, debe hacerse referencia a todos aquellos deberes específicos de contenido concreto que cada CCAA haya establecido, bien de forma expresa, o bien de forma remisiva, en sus regulaciones, dentro del marco jurídico de mínimos establecido en la LFCS, LBRL y demás normativa derivada en la materia²³⁹. Estos deberes llevan una dinámica descendente desde un plano

²³⁹ Véase el *art. 36 LCAndalucía* o el *art. 62 LCExtremadura (exceptuando los alumnos en prácticas)* que determina que los deberes de los funcionarios de Policía Local del territorio andaluz serán aplicados

abstracto y de contenido genérico hacia un conjunto de comportamientos concretos que, con independencia de que sean tratados específicamente en el régimen disciplinario, están llamados a corregir ciertos comportamientos y conductas relacionados con el cumplimiento de la ley. Son modulados desde las leyes de coordinación y se relacionan con la obediencia; el buen trato al ciudadano; el decoro profesional, la imagen del cuerpo; el auxilio judicial; el respeto a los himnos oficiales; la incompatibilidad de otras actividades; la reserva del secreto profesional; o el incumplimiento de deberes estatutarios y de disciplina (piénsese en el cumplimiento de jornada, la falta de rendimiento, la negligencia en la labor policial, los usos inadecuados de la dotación reglamentaria, la desconsideración al ciudadano, el abuso de atribuciones, daños en la conservación de los locales, vehículos u otros materiales, abuso de autoridad, la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función, etc.).

IV. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES EN LA POLICÍA LOCAL

1. Régimen jurídico y tipos de incompatibilidades

Anteriormente se ha tratado el régimen de incompatibilidades desde el deber de no incurrir en alguna de las causas de incompatibilidad, y en cambio ahora, yo diría que, dada su relevancia, conviene detenerse en él. El planteamiento surge frente a la cuestión de determinar si -los funcionarios policiales- se enfrentan a un sistema de incompatibilidad absoluto, o limitado, mientras estos están sujetos y sometidos a su régimen estatutario ²⁴⁰. Según MESEGUER YEBRA (2019:1) la materia de

en función de lo que establezca el régimen disciplinario del CNP conforme a la ley de su personal (*aquí recuérdese la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*).

²⁴⁰ La normativa sobre el régimen de incompatibilidades inicialmente fue configurada como un elemento preventivo para evitar el conflicto de intereses en el ejercicio de la actividad pública por parte de ciertos funcionarios públicos, los cuales, podrían utilizar el desempeño de sus funciones para promover la consecución de privilegios, ventajas y tratos de favor para sí o para terceros, facilitando intereses particulares y obstaculizando el ordinario funcionamiento de la Administración.

incompatibilidades -dentro de la función pública- ha sido regulada en gran número de ocasiones, con incontables normativas especiales, fragmentadas, dispersas y casi indescifrables, provocando que sea una de las materias más complejas de la función pública. En esta tesis, se aborda el régimen de incompatibilidades desde una visión breve e integral, partiendo de la base, de que quien presta un servicio público policial requiere gozar de una transparencia y una confianza superior a la de cualquier otro puesto de la función pública, no solo porque entre sus destinatarios se encuentra la administración de la que se depende, la cual, tiene la obligación de transmitir confianza a la sociedad, sino que también, se encuentra la ciudadanía a la que se asiste, a la cual, hay que garantizar y defender la preservación de sus derechos. Dicha transparencia y confianza se sustentan en que los funcionarios de policía, en ejercicio de sus funciones, no puedan verse afectados en su rendimiento, en su neutralidad, ni en su imparcialidad e independencia, a la hora de realizar las labores propias de su cargo. Ello obliga, a que la administración fije un marco jurídico lo suficientemente claro que determine, aquellas actividades compatibles e incompatibles con el puesto de trabajo desempeñado.

El *art. 6.7 LFCS* dispone que la pertenencia a las fuerzas y cuerpos de seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada -salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades-. Leído en sus términos literales podría plantearse que únicamente los funcionarios de Policía Local pueden dedicarse a aquellas actividades que aparezcan exentas (*véase art. 19 LI*), aunque si bien es cierto, se pasarían por alto ciertas matizaciones restrictivas y perjudiciales para este colectivo que no tardaron los propios tribunales en dirimir. El primer problema que adolece este complejo régimen estatutario es determinar si dicha limitación se hizo con expresa voluntad de establecer un cláusula de incompatibilidad absoluta al ejercicio de cualquier

En su fundamento, se pretendía que los funcionarios públicos prestaran dedicación personal al servicio de las AAPP mediante el desempeño de un solo puesto de trabajo y sin más excepciones que las que demandase el propio servicio público, todo ello con el fin de mantenerse al margen de las actividades privadas y de acreditar cierto rigor y compromiso a los principios de imparcialidad e independencia a los que voluntariamente habían decidido someterse.

actividad pública o privada salvo las señaladas como exentas, o en cambio, se hizo con el ánimo de que dicho colectivo fuera remitido al régimen ordinario de la función pública en materia de incompatibilidades, y por lo tanto, pudieran definirse cuáles son sus limitaciones y restricciones en el reconocimiento de actividades privadas -o lo que es lo mismo- si podría aplicárseles los criterios de interpretación de los demás funcionarios públicos (*véase los arts. del 11 al 19 de la LI*)²⁴¹.

La voluntad del Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2002 fue la de interpretar el art. 6.7 de la LFCS no como un sistema de incompatibilidad absoluta que permitiera únicamente a los funcionarios policiales prestar una segunda actividad cuando esta se encuentre dentro del régimen de exenciones del art. 19 LI, sino como un precepto que fuese remitido al sistema ordinario de incompatibilidades de la función pública. Aun a pesar de que el TS (*véase la STS 3 de septiembre de 1990 [RJ 1990, 7080]; o STS 29 de diciembre de 1986 [RJ 1987, 1673]; entre otras-*) había mantenido una línea negando la compatibilidad de cualquier actividad pública o privada, al entender que -el régimen aplicable a las fuerzas y cuerpos de seguridad es un régimen excepcional al ordinario en donde cualquier práctica está totalmente prohibida, salvo las excepciones ya mencionadas- no tardaron en aparecer ciertos criterios judiciales distintos por ciertas salas autonómicas (*véase la STSJ de Madrid de 24 mayo de 2001 [JUR 2001\320689]*) fundamentando que, dichos funcionarios pueden compatibilizar el ejercicio de actividades privadas, siempre y cuando dicha actividad no impida o menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes (*véase art. 1.3 LI*); comprometa su imparcialidad o independencia (*véase el art. 11.1 LI*) o afecte al horario de la prestación del servicio o a los intereses generales (*véase el art. 14 LI*). Dicho criterio se vería reforzado por otras salas (*véase STSJ de Madrid de 25 de abril de 2006 [JUR 2006\135682]*); llegando inicialmente y de forma indirecta a volver a debatirse en el TS (*véase STS de 5 de mayo de 2008 [RJ 2008\5376]*;

²⁴¹ Concretamente -en relación a las incompatibilidades del personal dependiente de una administración de carácter local- el *art 145 del TRRL* ha declarado que el régimen de incompatibilidades de los funcionarios públicos de la administración local será el mismo que el del resto de los funcionarios públicos, es decir, la *Ley 53/1984, de 26 de Diciembre de Incompatibilidades del Personal al servicio de las AAPP* o lo que estamos denominando como LI.

o la STS de 23 de abril de 2009 [RJCA 2013\728]), para que posteriormente fuera incorporado como criterio jurisprudencial definitivo (STS de 17 febrero de 2011 [RJ 2011\1518]) bajo el argumento de que -el reconocimiento de la eventual compatibilidad de estos puestos con el ejercicio de actividades privadas- no puede reducirse a un mero cálculo retributivo ni de jornadas de trabajo sino a un análisis concreto y específico de aquellos aspectos funcionales que garanticen la inexistencia de factor alguno que pueda menoscabar o impedir la imparcialidad, objetividad e integridad, en el desempeño de las funciones públicas de los funcionarios policiales²⁴².

Dicha evolución del criterio jurisprudencial provocó, que aquellas CCAA como Aragón (*véase art. 10.3 LC Aragón*), que habían especificado en sus leyes de coordinación que el régimen de incompatibilidades de sus funcionarios de policía era el mismo que el personal al servicio de las AAPP, estuvieran, hasta la fijación del criterio, en una cuestión de dudosa inconstitucionalidad puesto que formalmente, dicha cuestión nunca fue planteada. Por el contrario, otras mucho más evolucionadas como Murcia, señalaron específicamente que los miembros policiales tendrían expresamente prohibida cualquier otra relación de prestación de servicios con la Administración, con la excepción de las actividades formativas o docentes policiales; y en particular, las contrataciones de naturaleza laboral cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato (*véase art. 14.4 LCMurcia*). Otras, se pronunciarían únicamente sobre las posiciones de incompatibilidad respecto a la Jefatura señalando que el cargo de jefe de policía es incompatible con el desempeño de cualquier cargo o puesto en la AAPP, así como cualquier actividad laboral, mercantil o profesional (*véase art 29.1 de LFPNavarra*). Y las restantes leyes de

²⁴² A este respecto véase la impresionante obra realizada por MESEGUER YEBRA (2019:99-186) donde aporta un conjunto de sentencias e interpretaciones que permiten dirimir el curso interpretativo de nuestros tribunales, deduciéndose, que hoy por hoy no es aplicado a los cuerpos de seguridad un criterio de incompatibilidad absoluta.

coordinación acabarían clarificando sus posiciones, paso a paso, a través de los tribunales²⁴³.

El régimen de incompatibilidades presenta varios tipos de incompatibilidad. Existe una *incompatibilidad preventiva* cuando el funcionario público no puede ejercer cargo, profesión o actividad, siempre y cuando esta, en su práctica, pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o pueda comprometer su imparcialidad o independencia. Esta incompatibilidad se expande tanto al ejercicio de actividades privadas como de segundas actividades públicas -aunque si bien algunas podrían ser sometidas a un régimen de autorización de compatibilidad cumpliendo requisitos muy específicos. Bajo esta limitación se pretende proteger el deterioro de la imparcialidad de los funcionarios policiales, evitando que la práctica no conocida de otras actividades de origen privado o público del recurrente, colisionen con las obligaciones propias de su cargo oficial. Cabe mencionar también la existencia de una *incompatibilidad funcional*, cuando no se puede simultanear el desempeño de dos puestos de trabajo, cargo o autoridad en el sector público, salvo que haya una autorización expresa de compatibilidad; una *incompatibilidad retributiva*, cuando no se puede percibir más de una remuneración a cargo de los presupuestos generales de las AAPP; y una *incompatibilidad de haberes pasivos*, cuando es incompatible la percepción de la pensión de jubilación o de retiro por derechos pasivos con otras prestaciones de cualquier otro régimen de la seguridad social. Tampoco es posible vincular la condición pública para el ejercicio de actividades mercantiles, profesionales o industriales.

Por último, antes de adentrarnos en las actividades públicas y privadas, cabe necesario señalar que las incompatibilidades a la que se ven sometidas los funcionarios de la Policía Local, están significativamente relacionadas con el tipo de actividad practicada, ya que las bajas retribuciones, el tiempo libre y las condiciones

²⁴³ Véase la nota de prensa de un diario valenciano donde se manifiesta que la CCAA ha abierto la puerta a la simultaneidad de actividades a los miembros de la Policía Local. El Periodic.com (28/07/2016): Disponible en https://www.elperiodic.com/funcionarios-policia-local-comunidad-valenciana-podran-hacer-compatible-empleo-otras-actividades-profesionales_454101.

óptimas para el desarrollo de una economía sumergida, han provocado ciertos conflictos de intereses en la función pública, que no son eficientemente resueltos con el marco jurídico actual. Hoy por hoy, la LI únicamente se ha limitado a pronunciar una serie de supuestos tasados que exceptúan unas actividades sobre otras; amparándose en conceptos jurídicos indescriptibles; en limitaciones retributivas incongruentes; y en un conjunto de criterios subjetivos de reconocimiento arbitrario donde la propia voluntad municipal juzga que es compatible, y que no lo es, sin atender a unos criterios jurídicos uniformes, y sin atender al coste de oportunidad de la misma renuncia²⁴⁴.

2. Actividades públicas, privadas y exenciones

En relación al ejercicio de *actividades públicas* debe señalarse que se parte de un mandato expreso de prohibición total en la que ningún miembro policial puede desempeñar un segundo *puesto, trabajo o actividad*, en el sector público con independencia de que sea otra AAPP, sea un órgano constitucional, o sea un ente instrumental. Aun así, se han reconocido supuestos donde se ha podido desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en áreas profesionales como la docencia académica (*véase la STS de 23 de enero de 1990 [RJ 1990\2278] que otorgo la compatibilidad a un funcionario de policía con la actividad de docencia*) o ciertas actividades declaradas de interés público (*véase la SJCA de Barcelona de 26 mayo de 2015 [JUR 2016\99237] en la que se mantiene, conforme a ley, el acuerdo municipal por el que se declara de interés público la realización por parte de los miembros de la guardia urbana de Barcelona, de una segunda actividad pública como profesores universitarios asociados, en régimen de dedicación parcial, cuando la actividad docente tenga relación con el servicio de policía, la seguridad pública o aquellas cuestiones de interés o prestigio para la institución policial*)²⁴⁵.

²⁴⁴ En ese sentido se ha pronunciado GARRIDO FALLA (1985:143), asegurando, que es un auténtico disparate afirmar que la naturaleza estatutaria del vínculo que liga al funcionario público con la AAPP a la que sirve, es motivo suficiente para hacer más onerosa la situación jurídica de aquel en materia de compatibilidades, sometiéndolo a renunciar a cubrir ciertas carencias de incapacidad económica por muy distinto que tenga su régimen estatutario.

²⁴⁵ Véase el argumento de análisis que realiza el *SJCA de Lérida de 11 junio de 2015 [RJCA 2015\945]* cuando señala: “*la cuestión determinante para conceder o denegar la compatibilidad precisa de un examen*

En cambio, en lo que se refiere a las incompatibilidades en cuestión del ejercicio de actividades privadas, debe señalarse la existencia de una *clausula general* que dispone que las actividades privadas no declaradas expresamente incompatibles pueden ser desempeñadas previo reconocimiento de compatibilidad, siempre y cuando no tengan especial dedicación. Son aquellas actividades privadas directamente incompatibles las relacionadas directamente con la actividad de policía; las que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del funcionario policial; aquellas que impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes; o las que puedan perjudicar los intereses generales -piénsese en el desempeño de actividades privadas relacionadas con los asuntos en que se esté interviniendo, se haya intervenido en los dos últimos años o se tenga que intervenir por razón del puesto público; la pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada; o el desempeño de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas; etc.-. Sin embargo, son actividades privadas susceptibles de ser declaradas compatibles, aquellas que previamente reconocidas y evaluadas son debidamente inscritas en el registro de personal; no modifican la jornada de trabajo ni el horario; no van destinadas a ocupar un segundo puesto público; no sirven de justificación legal para no asistir al puesto de trabajo ni desatenderlo; no exceden de las restricciones retributivas fijadas; y no atienden a circunstancias específicas concurrentes (*véase la STS de 4 de junio de 2012 [RJ 2012\7232]*)²⁴⁶.

comparativo del puesto de trabajo que ocupa el funcionario policial, con la actividad pública o privada que pretende desempeñar, debiendo ponderar la Administración las limitaciones a dicho ejercicio que, por supuesto, han de atender a cada caso concreto y a la proporcionalidad de las medidas adoptadas para garantizar que la compatibilidad concedida no va a mermar en modo alguno el completo y adecuado ejercicio de la actividad funcional?

²⁴⁶ En los supuestos de reconocimiento de compatibilidad de actividades privadas van a existir restricciones en la retribución económica de las mismas, ya que no se puede reconocerse la compatibilidad con actividades privadas a los funcionarios que perciban “complementos específicos”

Como argumento principal para otorgar la compatibilidad en una actividad privada cuando se prestan funciones policiales, debe hacerse referencia a la *SJCA de Tarragona de 1 junio de 2016 [RJCA 2016\877]*, en cuyo FJ nº2, menciona “*la incompatibilidad del cargo de policía local para el desempeño de otras funciones no es absoluta sino que se permite el ejercicio de otras actividades por el actor siempre que no resulten afectados los intereses generales, por lo que el actor habrá de desempeñar como actividad principal la de policía local de Reus que deberá prevalecer siempre y en todo momento respecto a la actividad secundaria desarrollada por el mismo, sin que ella primera pueda verse postergada en ningún momento por la primera, debiendo por tanto cumplir escrupulosamente con sus horarios y demás obligaciones inherentes a su cargo. No obstante, deben establecerse determinadas limitaciones fin de que ambas actividades no interfieran y ello en atención a que en el ejercicio de las funciones propias de la policía local, el recurrente tendrá acceso a datos, expedientes y atestados que bien podrían ser aprovechados por el mismo en el ejercicio de su actividad secundaria de perito judicial, de forma que para asegurar la primacía de la actividad de funcionario de la policía local de Reus ha de condicionarse el ejercicio de su actividad privada en el sentido de que no podrá actuar en asuntos gestionados por la policía local de Reus, o en los que la misma haya tenido algún tipo de intervención.*”

Puede afirmarse que no es compatible la actividad realizada por un teniente en la reserva que ejerce funciones como Jefe de la Policía Local de un municipio, percibiendo dos remuneraciones con cargo a los presupuestos de las AAPP (*STS (Sala de lo Militar) de 15 octubre de 2014 [RJ 2014\4892]*); ni la actividad privada de un funcionario policial experto calígrafo que, prestando servicio en una unidad de Policía Judicial, puede ver comprometida su imparcialidad en caso de ser requerido como perito (*STSJ de Madrid de 18 mayo de 2015 [JUR 2015\175768]*); tampoco lo es aquella actividad ejercida en la que se adoptan decisiones y se mantienen relaciones de negocios con personal vinculado a la seguridad pública (*STSJ de Cataluña de 23 marzo de 2015 [JUR 2015\153502]*); ni aquella actividad privada donde, cumpliendo

o “conceptos equiparables”, en cuantía, que supere el treinta por ciento *de su retribución básica* excluyéndose todos aquellos conceptos que tengan su origen en la antigüedad. No obstante, el funcionario tiene derecho a renunciar al complemento específico de mayor cuantía para poder obtener dicho reconocimiento de compatibilidad.

los demás requisitos, se supera el treinta por ciento de su retribución básica fijada (*STSJ de Madrid de 25 de abril de 2016 [JUR 2016\135682]*). Por el contrario, se puede afirmar que sí es compatible aquella actividad consistente en el ejercicio de la abogacía, siempre y cuando su práctica no menoscabe el estricto cumplimiento de sus deberes, ni comprometa su labor con asuntos relacionados o que se refieran a las actividades policiales (*STSJ de Comunidad Valenciana de 8 de julio de 2016 [JUR 2016\21484]*); o aquella otra actividad ejercida como instructor de tiro, siempre y cuando no perjudique el estricto cumplimiento de sus deberes (*STSJ. de Madrid de 27 de julio de 2012 [JUR 2012\314725]*); o aquella que se ejerza como modelo (*STSJ de Madrid de 18 marzo de 2019 [JUR 2019\136148]*); o aquella otra que implique la administración y gestión (no trabajo efectivo) de máquinas recreativas por cuenta propia, siempre y cuando no afecte al cumplimiento de las funciones de su puesto respecto al horario y jornada asignada (*STSJ de Madrid de 18 marzo de 2019 [JUR 2019\13501]*); o aquella actividad donde se ejerza como piloto privado de drones (*STSJ de Madrid 2017 de 28 septiembre [JUR 2017\296256]*); o como monitor deportivo (*STSJ de Madrid de 14 mayo de 2018 [JUR 2018\215398]*).

Finalmente, ha de hacerse referencia a que la LI señala un conjunto de actividades exentas de su aplicación, en las que el funcionario policial puede participar sin verse sometido a ninguna técnica de autorización o reconocimiento, sino únicamente a las restricciones y condicionamientos del propio precepto. Dichas actividades habían constituido, hasta el cambio de tendencia jurisprudencial anteriormente mencionado la única vía legal que disponían los funcionarios policiales para compatibilizar actividades. Constituyen dichas actividades:

-La administración del patrimonio personal o familiar, con las limitaciones de capital y de participación en los órganos gestores de las mismas, siempre que no se requieran actividades relacionadas con el puesto. Esta exención será aplicable cuando desde un primer momento no exista relación entre la administración a desempeñar y la función pública ejercida, si bien no concurre alguna prohibición prevista en el *art. 12 LI* que la limite, y si la misma, no afecta a la imparcialidad exigida por ley al funcionario. Dicha exención opera cuando únicamente se ostenta

la titularidad de una actividad comercial, sin ninguna prestación laboral efectiva por parte del interesado, y con personal asalariado dependiente que lo desarrolla; y no opera cuando se participa de algún modo en la gestión y dirección de la empresa. No es una actividad exenta la explotación de una licencia metropolitana de auto-taxi (*STSJ de Cataluña de 7 de Mayo de 2001* [JUR 2001\244443]); ni lo es la explotación comercial de un quiosco (*SAN de 31 de mayo de 2002* [JUR 2003\49732]).

-La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias para la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente ni habitual, ni supongan más de setenta y cinco horas al año; así como la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determinen (*véase el art 33 del RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, que regula las asistencias por la colaboración en actividades de formación y perfeccionamiento*). La actividad de preparación para el acceso a la función pública puede ser realizada por cuenta propia o por cuenta ajena y en centros públicos o privados, y nunca solapándose con el horario de servicio (*véase como ejemplo la STSJ de Madrid de 30 abril de 2018* [JUR 2018\191618] *que declara que es acorde a ley la formación de opositores, siempre y cuando no se excedan los márgenes horarios de las setenta y cinco horas de formación, ni el desarrollo de su práctica afecte a la jornada ordinaria de trabajo*).

-Las participaciones en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para el ingreso en las AAPP (*téngase aquí presente el art. 13 L.I*).

-La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente le corresponden.

-La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquellas siempre que no se originen como consecuencia de una relación empleo o de prestación de servicios (*véase la STSJ de País Vasco de 10 de mayo de 2011* [JUR 2011\301554]) *que reconoce como actividad exenta la práctica de una actividad artística al margen de una relación de empleo o de prestación de servicios, con carácter no lucrativo ni dependiente de terceros*).

-La participación ocasional en coloquios y programas de cualquier medio de comunicación social. El concepto ocasional debe entenderse por aquella actividad que no puede realizarse con estabilidad, reiteración o regularidad.

-La colaboración y asistencia social a Congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.

Posicionadas las líneas de interpretación jurídica sobre el régimen de incompatibilidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad, debe señalarse que cualquier incumplimiento de dicho régimen por parte de los funcionarios de la Policía Local les expone a incurrir en responsabilidad disciplinaria, puesto que todas las leyes de coordinación autonómicas prevén - en sus catálogos de infracciones- dichas conductas como graves o como muy graves según sea la intensidad de lo vulnerado (*véase la LCValencia*). También dichos comportamientos pueden dar lugar a la comisión de posibles ilícitos penales tales como; el *tráfico de influencias*, cuando el funcionario público influyere en otro funcionario público o autoridad - prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo, o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste, o con otro funcionario o autoridad- para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero (*véase el art. 428 del C. Penal*); las *negociaciones prohibidas*, cuando el funcionario público este ejerciendo actividades incompatibles con la función pública fuera de los casos admitidos por la Ley y Reglamentos, cuando guarde relación con un asunto en el que se deba intervenir, o cuando se esté actuando irregularmente sobre trámites, informes o resoluciones de manera permanente o accidental (*véase el art.441 del C. Penal*)²⁴⁷, o cuando participe en negocios con abuso de su cargo aprovechándose para forzar o facilitar cualquier forma de participación directa o indirecta, y obtener cualquier

²⁴⁷ Hágase referencia a la *STS de 21 de julio de 2016 [RJ 2016\3790]* cuando especifica que el tipo penal se limita al desempeño por parte del sujeto activo de una participación dual en la gestión de unos mismos intereses, interviniendo simultáneamente en el asesoramiento o la adopción de las decisiones de la AAPP, así como actuando profesionalmente, o asesorando a personas físicas o jurídicas, que contratan con la Administración en esa misma materia.

ventaja o beneficio haciendo uso de su condición pública (*véanse arts. 439 y ss. C. Penal*)²⁴⁸.

V. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL

1. Situaciones administrativas básicas

La situación administrativa, en relación a los funcionarios policiales, se podría definir como aquella posición jurídica en la que se encuentra el funcionario policial en su relación con la administración, a la que está vinculado, y de la que se le derivan derechos y obligaciones que están legal o reglamentariamente determinados. Tal y como señala SÁNCHEZ MORÓN (2016:196), esa relación de servicio se concibe como una relación tendencialmente permanente y vitalicia, en la que el funcionario público desempeña sus funciones en su puesto de trabajo. Únicamente puede quedar alterada o interrumpida en casos tasados por la ley (*véase el Título XIX del TREBEP*) salvo que el funcionario cese de forma temporal o definitiva; y además, su finalidad atiende a la producción de efectos suspensivos –y no extintivos- de la relación funcionarial. Son situaciones legalmente establecidas (*puesto que se someten al principio de legalidad*), variables (*puesto que cambian con el tiempo debido a causas sociales, políticas o económicas*), modificables (*puesto que puede mutar a lo largo de la carrera profesional del policía*) y que afectan a su status funcionarial²⁴⁹. LORENZO DE MEMBIELA (2008:47) ha señalado que, responden a la necesidad de afrontar diferentes acontecimientos de la vida de servicios dentro de un sistema cerrado de función pública, en donde los funcionarios policiales, disfrutan de un derecho subjetivo de origen legal (mientras este exista) y no de un derecho adquirido. Aparecen reflejadas en las respectivas de leyes de coordinación autonómicas a través de una cláusula de aplicación que les remite a las mismas situaciones administrativas que la normativa

²⁴⁸ Téngase presente la obra de SÁNCHEZ ADSUAR (2005:151-156) con relación al delito de tráfico de influencias, negociación prohibida a los funcionarios, cohecho y falsedad en documento público.

²⁴⁹ Hágase referencia a la obra de MORELL OCAÑA (1999:463) cuando aborda minuciosamente el régimen de situaciones administrativas del funcionario público.

básica estatal y autonómica, y en la que se añade, como peculiaridad propia, una situación administrativa especial denominada “*segunda actividad*”²⁵⁰.

Las situaciones administrativas ordinarias de cualquier funcionario de Policía Local del territorio nacional, sin perjuicio de ciertas peculiaridades en plazos, requisitos o formalidades derivadas de la legislación autonómica, son el servicio activo, los servicios especiales, las excedencias, la prestación de servicios en otras AAPP y la suspensión de funciones. Cada legislador autonómico, al instaurar una nueva situación administrativa, podrá imponer las condiciones en las que se debe producir el reingreso, las consecuencias de su incumplimiento, los efectos del tiempo de permanencia en ellas a efectos de carrera administrativa, su cómputo a efectos de trienios y el régimen retributivo. Comenzamos con la situación de *servicio activo*, como aquella situación común, habitual y ordinaria en el ejercicio de la profesión policial, en la que dicho servicio se presta de forma continuada e ininterrumpida. Durante esta situación, los funcionarios policiales gozan de todos los derechos reconocidos como miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y por consecuencia, quedan obligados a cumplir con sus deberes y responsabilidades exigidas. Ocupa el mayor tiempo de su vida profesional, y responde a una actividad en un puesto de trabajo de una escala y categoría conforme a un procedimiento de selección reglado, previsto en la RPT y dotado presupuestariamente. Según LE CARESSANT GIEURE (2012:339) el *servicio activo*, como cualquier disciplina, puede ser estructurado atendiendo a un conjunto de causas generales (*piénsese en aquellos puestos de trabajo reservados a ciertos funcionarios según la legislación correspondiente*); causas especiales (*comisión de servicios desempeñando un puesto de trabajo temporal perteneciente al mismo grupo o subgrupo del funcionario, pero diferente del que tiene atribuido con carácter*

²⁵⁰ Cuando fija los términos la normativa básica estatal y autonómica hace referencia a los *arts. 85 a 92 del TREBEP* que tienen carácter básico y que han derogado casi todo lo dispuesto en la LMRFP. En dichos arts. el TREBEP regula con carácter básico las diferentes situaciones de los funcionarios públicos, dejando a criterio de las CCAA, la posibilidad de crear otras situaciones diferentes. Especialmente, los funcionarios locales deberán atender también a la legislación de la función pública local de la respectiva CCAA y, supletoriamente, a la de los funcionarios de la AGE, teniendo en cuenta las peculiaridades del régimen local.

definitivo); causas transitorias (*cuando haya pasado un tiempo entre que se cesa en el puesto antiguo y se toma posesión en el nuevo puesto*); o causas vinculadas a un plan de empleo (*cuando se encuentra en alguna de las dos primeras fases de la reasignación de efectivos*). Así mismo también debe mencionarse que el disfrute de licencias o permisos no varía la situación de servicio activo.

Luego aparecen los *servicios especiales*, como aquella situación administrativa diseñada con la finalidad de facilitar al funcionario policial el desempeño en otras funciones públicas, separándole de su ocupación como funcionario policial, e insertándole, en la participación de la vida pública. Dicho tratamiento colisiona con aquellos principios básicos de actuación de imparcialidad y neutralidad, ya que al haber pertenecido a las fuerzas y cuerpos de seguridad, y ahora transitar a la vida pública, pueden levantarse ciertas desconfianzas y sospechas sobre los actuales intereses políticos o profesionales del agente. Es una situación excepcional y especial (*STC de 11 de junio de 1997 [RTC1987, 99]*) vinculada al desempeño por el funcionario público de un cargo de elección política, o el desempeño de un puesto de trabajo de especial confianza o asesoramiento (*véase art. 87 del TREBEP*); y únicamente es aplicado cuando expresamente lo disponga el TREBEP o sus normas de desarrollo (*véase la STSJ de Cataluña de 26 de septiembre de 2013 [RJCA2014/19]*). Respecto a esta situación administrativa, PALOMAR OLMEDA (2016:488) ha señalado que su finalidad responde a que el funcionario pueda ocupar puestos o cargos públicos sin menoscabo de su situación de origen, participando en instituciones altas del Estado o en otras instituciones de ámbito internacional²⁵¹. Y PARADA Y FUENTETAJA (2013:280) también añade al respecto, que el sistema español de empleo público no tiene la menor preocupación de separar la burocracia pública del espacio de gestión política, admitiendo con absoluta normalidad su

²⁵¹ El “*civil service*” o funcionario público británico no permite la posibilidad, de que un funcionario de dicha nacionalidad, pase de la administración pública a la política sin haber renunciado previamente a su condición de empleado público, puesto que para el modelo anglosajón, la creencia del sistema se basa en que el riesgo de cualquier maniobra o actuación corruptiva es latente cuando se ha ocupado un puesto garante de la ley y existe riesgo posible de pervertir los valores de la comunidad.

práctica, y fomentando toda clase de trasiegos a cargos políticos, electos o gubernativos. No obstante, ese listado tasado del TREBEP cuya clasificación responde al ejercicio de puestos de carácter político o electivo, profesional o de asesoramiento, puede ser ampliado por las normas de desarrollo de carácter autonómico, siempre y cuando estén justificadas por razones organizativas y sean objeto de dar una respuesta a la propia estructura político administrativa autonómica (*véase el art. 124 LFPGV que incluye además de los generales aquellos cargos electivos a nivel provincial, autonómico o estatal en las organizaciones sindicales más representativas*).

Estatuariamente, el funcionario policial durante la situación de servicios especiales, sigue vinculado a la administración municipal desempeñando funciones distintas a las de policía; percibe retribuciones del puesto o cargo que desempeña, y no las que le correspondería en su puesto originario (*computándose el tiempo prestado a efectos de ascensos, trienios, promoción interna, etc.*); los servicios prestados no pueden serle reconocidos como mérito; su reingreso se llevará a cabo en un puesto de trabajo con las condiciones y retribuciones correspondientes a la categoría, nivel o escalón de la carrera que tenga consolidada; y ante su pérdida, debe solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo de un mes, pasando a excedencia voluntaria de interés particular en caso de no hacerlo en el plazo debido.

Por otro lado aparece la *excedencia*, como aquella situación administrativa, que faculta al funcionario policial bajo la motivación de un conjunto determinado de supuestos de carácter familiar, de interés particular, relacionados con la violencia de género o con el terrorismo, a suspender de forma voluntaria y durante un tiempo determinado la relación funcional con su administración, pudiendo retomarla cuando haya pasado el plazo elegido, y siempre y cuando se hayan cumplido los periodos mínimos de prestación de servicio efectivo para su acceso, los periodos mínimos de permanencia, y el cumplimiento de los trámites y formalizaciones exigidos. No obstante, sin perjuicio de lo que puedan disponer las leyes de Función Pública autonómica sobre su propio diseño de situaciones administrativas, caben señalar tres tipos de excedencia más –la excedencia voluntaria incentivada, la

excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público y la excedencia forzosa- (*véase el art. 89 TREBEP y los arts. 11 y ss. RSA*).

La principal diferencia de los servicios especiales o el servicio en otras AAPP respecto a la excedencia, radica, como bien señaló MANZANA LAGUARDA (1998:61), en que mientras unas tienen que someterse a un proceso de declaración automática donde no se depende de la voluntad del sujeto, en la excedencia, la voluntad del sujeto es esencial activando su elección el acto administrativo con el que se da lugar a su declaración. La estimación o desestimación de la excedencia tiene que ser notificada y dictada adecuadamente por un órgano competente (*STS de 31 de mayo de 2007 [RJ 2007\5040]*). Específicamente, el funcionario policial que, tras haber aprobado otro procedimiento selectivo en otra administración, hubiera solicitado una excedencia voluntaria, conserva su derecho de acceso a una plaza. Ello no significa que goce de un derecho pre-configurado y determinado a volver cuando quiera y como quiera al puesto que venía ocupando, sino que puede reingresar, siempre que hubiera una plaza habilitada para las funciones que este mismo estaba desempeñando (*STSJ de Madrid de 22 de enero de 2018 [JUR 2018\93234]*) o siempre que hubiese quedado una plaza vacante (*STSJ de Cataluña de 18 de julio de 2000 [JUR 2000\296515]*). Dicho reingreso permite al ayuntamiento modificar la plantilla municipal, con el fin de asegurar el regreso al servicio activo del solicitante (*STSJ de Cataluña de 4 noviembre de 2013 [JUR 2014\20930]*).

La *prestación de servicio en otras AAPP*, es aquella situación administrativa producida cuando un aspirante promovido por motivos personales, o profesionales, tales como mejores retribuciones, mayor desarrollo profesional, nuevas aspiraciones, mayor proximidad familiar, etc.; participa en un procedimiento selectivo de acceso a una plaza de Policía Local, o de otro puesto de la función pública. Para ello, necesita haber ostentado anteriormente durante un periodo de tiempo determinado otro puesto en la misma AAPP, o diferente, bien sea como funcionario de Policía Local, o bien como cualquier otro puesto de funcionario de carrera. Con dicha figura administrativa se potencia la movilidad funcional inter-policial, dando cobertura a

diferentes situaciones que se puedan producir entre funcionarios públicos²⁵². Es derecho propio de esta situación administrativa la conservación de la condición de funcionario público de la administración de origen, el derecho a participar en las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que esta última administración hubiese efectuado, el cómputo del tiempo de servicio prestado en su cuerpo o escala de origen; y no lo es, la reserva del puesto de trabajo, ni el lugar de destino (*STSJ de Valencia de 14 de diciembre de 2001 [JUR 2004\37714]*), o el devengo de las retribuciones del puesto de la administración de origen en la que venía prestando servicios, etc. Dicha situación administrativa, es muy habitual entre los aspirantes a los cuerpos de seguridad local del territorio nacional, ya que aunque sean las leyes de coordinación las que regulan los requisitos de cumplimiento del nuevo proceso selectivo a vencer, la coincidencia entre los requisitos personales exigidos, los requisitos de participación del proceso selectivo y las similitudes en el contenido del programa-temario, hacen que esta situación administrativa sea frecuentemente utilizada y recurrida para conseguir intereses particulares, bien sea por cuestiones de índole familiar, social o profesional.

Por último, la *suspensión de funciones*, es aquella situación administrativa de carácter excepcional utilizada cuando se ha detectado un comportamiento de los calificados con mayor gravedad, dentro del régimen disciplinario de los agentes, y que hacen que recaiga sobre él, durante un tiempo determinado, bien en virtud de

²⁵² Téngase presente el mandato del *art. 88 del TREBEP* que define la situación administrativa de prestación de servicio en otra AAPP, como aquella situación administrativa, en donde los funcionarios de carrera en virtud de los procesos de transferencias o por los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, obtienen destino en una AAPP distinta; manteniéndose en la misma en el caso de que por disposición legal de la Administración a la que acceden se integren como personal propio de ésta. También obsérvese la *Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos público* en la que en su *art. 11.1.b* dispone que a los funcionarios que se encuentran en situación de servicios en CCAA, así como los que se hallan en servicio activo en Corporaciones Locales y en Universidades Públicas, les corresponde la situación administrativa de servicio en otras AAPP.

una sentencia dictada en causa criminal o bien en virtud de una resolución administrativa disciplinaria, la suspensión de la prestación ordinaria del servicio, la privación de la percepción retributiva de su salario y de todos los derechos inherentes a su condición de funcionario público ²⁵³. Dicha situación, es consecuencia del ejercicio de la potestad punitiva otorgada por la CE a la administración municipal (*véase art 25.1 de la CE*), permitiéndole ejercer una clara limitación de derechos dentro de la organización pública.

Según LORENZO DE MEMBIELA (2008:495) la suspensión de funciones puede ser provisional (*actuando como una medida cautelar*) o definitiva (*actuando como una sanción*). Es *provisional* -bien porque dura un determinado tiempo hasta que es ratificada por resolución de procedimiento disciplinario, o bien porque está en vías de judicialización- y en cambio, es *definitiva* -cuando adquiere firmeza como sanción por haberse estimado su carácter definitivo, o porque la condena penal en sentencia firme lleva aparejada la suspensión de funciones como pena accesoria o principal-. En cuanto a cómo opera en forma la suspensión de funciones en el ámbito de la Policía Local, puede destacarse que no puede establecerse ninguna suspensión de funciones amparándose en una orden verbal (*STSJ de Murcia de 25 de marzo de 2011 [JUR 2011\189236]*); ni careciendo de motivación y justificación fuera del oportuno procedimiento con la simple remisión a la existencia de informes que ni siquiera han sido trasladados al afectado (*STSJ de Castilla de la Mancha de 13 de octubre de 2004 [JUR 2004\285948]*). Y en cuanto a cómo opera en el fondo, debe aludirse, a que es proporcional la imposición de la suspensión de funciones a aquel agente que abandona el servicio sin mediar circunstancias de fuerza mayor (*STSJ de Cataluña de 1 octubre de 2003 [JUR 2003\258595]*); a aquel sometido como investigado a un procedimiento judicial por estafa y falso testimonio (*STSJ de Cataluña de 3 junio de 2003 [JUR 2004\34810]*); a aquel que se niega a abonar el precio de unas consumiciones en un local público (*STSJ de Galicia de 2 diciembre de 1998 [RJCA 1998\4818]*); etc. Y además -finalmente- ha de tenerse presente que la imposición de

²⁵³ Véase la obra de ARROJO MARTÍNEZ (1993:199) en lo que respecta al régimen jurídico de la suspensión de funciones y el impacto que dicha genera en la relación estatutaria.

suspensión de funciones debe ser una medida adecuadamente elegida, valorada y fundada -dado que su no infundada aplicación- puede dar lugar a indemnizaciones al poder dañar una previa situación personal y profesional (*STSJ de Comunidad Valenciana de 17 de mayo de 2003 [JUR 2004\23474]*).

2. La segunda actividad como situación administrativa propia de la Policía Local

Anteriormente, se han abordado todas aquellas situaciones administrativas básicas de la legislación de la función pública española proyectadas sobre los funcionarios de Policía Local, con el fin de informar de que son, aproximadamente similares, a las de otros funcionarios públicos. Sin embargo, y atendiendo a la naturaleza propia de la profesión policial, ha de tenerse presente la singularidad del reconocimiento de otras situaciones administrativas especiales como lo es la segunda actividad -y que según la CCAA que la desarrolle- va a tener ciertos condicionantes para los funcionarios de policía del ámbito local. La segunda actividad -aún a tenor de remisiones históricas hechas a situaciones administrativas similares (*véase el art. 169.1.e TRRL que aludía a que podía establecerse la normativa adecuada para que los puestos de trabajo atribuidos a la Subescala, puedan ser desempeñados por funcionarios de Servicios Especiales que, por edad u otras razones, tengan disminuida su capacidad para misiones de particular esfuerzo o penosidad, pero que conserven la requerida para las tareas de Subalterno*)- viene regulada en las leyes de coordinación. Con mayor o menor extensión, han sido ellas quienes tienen la capacidad de establecer situaciones administrativas propias, siempre y cuando atiendan a razones organizativas, de reestructuración interna o de exceso de personal (*véase el art. 85.2 del TREBEP*), y no contradigan lo dispuesto en la normativa básica. Dicha justificación ha sido reforzada cuando el *art 3 del TREBEP* ha determinado que los cuerpos de Policía Local deben regirse por lo dispuesto en dicho estatuto y en la legislación que haya establecido la CCAA al respecto, siempre que aquel contenido no sea específicamente señalado en la LFCS, y siempre que se haga bajo una norma de rango legal.

Respecto a si las CCAA tienen capacidad de incorporar ciertos contenidos de mejora y perfeccionamiento sobre cómo debe ser aplicada y desarrollada la segunda actividad, ha señalado la *STSJ de Andalucía de 6 mayo 2008 [RJCA 2009\228]* que: *“Halla pues la Comunidad Autónoma título en la propia normativa estatal para entrar en el desarrollo de las condiciones para el pase a la segunda actividad y lo hace como pieza fundamental del bloque que delimita el ejercicio de las atribuciones propias de estos entes territoriales en materia de coordinación de las policías locales, y sin perjuicio de que aquéllas introduzcan en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estimaren pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad”*. Por lo tanto, va a ser la respectiva ley de coordinación de cada CCAA -quien por vía reglamentaria en los reglamentos específicos de cada municipio o mediante disposiciones complementarias de desarrollo- establezcan una hoja de ruta sobre el contenido de la segunda actividad (véase el *Decreto autonómico 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación de segunda actividad de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía*)²⁵⁴.

Dicho contenido va abordar cuestiones como las causas de pase a segunda actividad, los efectos, los procedimientos de habilitación, el régimen de condiciones estatutarias, el régimen disciplinario, las incompatibilidades, las condiciones retributivas, los procedimientos de conclusión y ciertas formalidades respecto al modo de llevar a cabo el procedimiento de revisión médica. Clara esta cuestión, ha de hacerse mención a que la ausencia de desarrollo reglamentario por parte de las CCAA sobre la segunda actividad, no desplaza ni deja vacío el derecho a acogerse a la misma (véase la *STSJ de Cataluña de 15 de septiembre de 2017 [JUR 2018\241153]*); puesto que de lo contrario, quedarían los derechos reconocidos en ella supeditados a un posterior y voluntarista desarrollo reglamentario del poder ejecutivo, provocándose un efecto opuesto al querido por el legislador, que en definitiva, es la pérdida de efectividad de una norma con rango de ley (*STSJ de 21 octubre de 2015 [JUR 2015\278841]*).

²⁵⁴ Véase la *disposición adicional 1ª LCExtremadura* que señala que los ayuntamientos -dentro del ejercicio de sus potestades y de acuerdo a peculiaridades organizativas y presupuestarias- pueden desarrollar o adaptar medidas en relación al ejercicio de la segunda actividad con el único límite de que no supongan un menoscabo o un empeoramiento de lo regulado en la ley de coordinación.

Según ALMONACID LAMELAS (2012:632), son la mayoría de leyes de coordinación del territorio nacional las que han regulado la segunda actividad, de forma extensa y no homogénea, a través de diferentes fuentes normativas autonómicas, mencionando conceptos de segunda actividad de distinto alcance y contenido (*véase el art. 43 LCRioja; entre otros*). La segunda actividad, puede ser considerada según su naturaleza jurídica –a mi juicio– como aquella situación administrativa especial y autónoma del servicio activo de los funcionarios policiales, en el que algunos de ellos, tras haber pasado una determinada etapa profesional, quedan desplazados a otros quehaceres profesionales con el fin de que los impedimentos propios de la edad, la concurrencia de circunstancias de la salud, o la acreditación de estados concretos de la vida laboral, no perturben el buen desenlace de la prestación del servicio policial.

Según ENTRENA CUESTA (1995:279), la segunda actividad provoca la reubicación de la persona funcionaria en un puesto de trabajo distinto en razón de sus aptitudes psicofísicas, salvaguardándole las condiciones salariales, de antigüedad, o de expectativa de pensión que viniese disfrutando, al no extinguirse la relación de servicios, sino tan sólo la relación orgánica. Dicho argumento, confirma implícitamente, que es una forma de compaginar el derecho a la inamovilidad de la que gozan los funcionarios policiales con la capacidad física que requieren las funciones de policía, permitiendo posicionar un segundo nivel de exigencia en el trabajo. Frente a la determinación de considerar la segunda actividad como una situación administrativa especial (*como bien informaba el art. 1 Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía -ya derogado-*) o una situación administrativa en activo matizada (*véase el art. 23.1 LCCastilla*), ha de considerarse la posición que adoptó ORTIZ-GONZALEZ CONDE (2017:263) cuando justificaba que, su ausencia en el listado de situaciones administrativas propias previstas en el TREBEP (*véase art. 85 al art. 92*), la señalaban con una ausencia de sustantividad propia, y por lo tanto y bajo su criterio, podía considerarse como una situación administrativa especial.

Tanto la naturaleza objetiva de dicha situación administrativa (*asegurar el buen desenlace y prestación del servicio policial*), como la subjetiva (*reconocer que cierta merma en las condiciones psicofísicas del funcionario puede poner, ante determinados servicios, en riesgo la propia vida, la de compañeros, la de terceros o el propio servicio*) han provocado ciertas diferencias estatutarias con respecto al personal del servicio activo tales como son la imposibilidad de concurrir a procesos selectivos de promoción o movilidad, el obligado sometimiento a la regulación ordinaria de carácter disciplinario o de incompatibilidades, el acatamiento a las condiciones retributivas que hayan sido negociadas en la respectiva CCAA que las trate, y la restricción en determinadas condiciones de trabajo tales como son el ejercicio de ciertas funciones principales o el goce de la condición de agente de la autoridad (*véase el art. 88.5 del RMellilla que señala que cuando algún agente haya accedido a un puesto de segunda actividad que se preste fuera del servicio de Policía Local, estos perderán su condición de agentes de la autoridad*)-.

Las causas de su motivación son el cumplimiento de una edad, la merma de las condiciones psicofísicas por una enfermedad o por la disminución de las aptitudes físicas, psíquicas o sensoriales, o incurrir, en ciertos estados impeditivos para la prestación del servicio como el embarazo o la lactancia (*véase el Preámbulo de LCMurcia que ha eliminado la segunda actividad por situación de embarazo*). La razón del cumplimiento de una edad opera de forma cuasi homogénea en todo el territorio nacional, instándose -como norma general- de oficio por el propio ayuntamiento, o bien a solicitud del interesado, y amparándose, en el cumplimiento de haber prestado servicio al menos durante un determinado número de años, en un tiempo inmediatamente anterior a la solicitud, y con una mínima edad. Un ejemplo de ello es la CCAA de Cantabria (*véase el art 28.1 de LCCantabria*) que señala que se debe haber permanecido en situación de servicio activo y prestando servicio como mínimo los quince años inmediatamente anteriores a la petición; otras CCAA como Extremadura (*véase el art. 40.1 de LCExtremadura*) se pronuncian de forma combinada informando que podrán pasar a segunda actividad aquellos que cumplan los sesenta años, u aquellos otros, que cumplan los cincuenta y cinco siempre y cuando hayan prestado servicio durante veinticinco años en el cuerpo; otras como Cataluña (*véase el art. 43.1 LCCataluña*) o la Rioja (*véase el art. 45.1 LCRioja*), sitúan el inicio de la

segunda actividad bajo el cumplimiento de ciertos tramos de edad según escala y categoría, no pudiendo ser inferior a cincuenta y siete años de edad en la Escala Básica en la primera, o cincuenta y ocho años en la segunda.

La causa de incurrir en una *enfermedad o en la disminución de las aptitudes físicas, psíquicas o sensoriales*, se presenta cuando se produce una pérdida notable de capacidad de resolución en *tareas fundamentales* de la profesión policial, no pudiéndose garantizar ni la prestación del servicio de forma adecuada ni el cumplimiento de sus fines -más aun cuando su ejercicio supone una de las profesiones más arriesgadas y penosas del funcionariado-. El concepto de *tarea fundamental* ha sido definido por ciertos legisladores (*véase el art. 2 del Decreto 7/1998, de 27 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos relativos al pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía del País Vasco*) como el ejercicio de funciones específicas en materia de mantenimiento y restauración del orden y la seguridad ciudadana; la prevención de hechos delictivos; la investigación y persecución de los culpables; o aquellas tareas -cuyo eficaz desempeño- exige una elemental capacidad tanto para el uso y el manejo de armas de fuego y demás defensas reglamentarias, como para la conducción de vehículos en condiciones normales de servicio.

Por el contrario, otras CCAA han especificado que van a comprender funciones propias de segunda actividad el control de entrada en las dependencias policiales y municipales; las funciones de notificación municipal; campañas municipales que no impliquen actuaciones policiales de carácter operativo; actividades de apoyo y secundarias a la actividad policial, municipal, o administrativa; funciones didácticas en seguridad vial; mantenimiento de vehículos y material; colaboración con protección civil; operadores en salas de emergencia; etc. (*véase por ejemplo el Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía*).

Este supuesto debe someterse a un procedimiento de supervisión médica -que según la respectiva ley de coordinación- atenderá a diferentes formas de

composición (*véase el art. 34.2 LCMurcia que determina que la constitución del tribunal médico se hará bajo la selección de un conjunto de médicos seleccionados entre los servicios de salud, el ayuntamiento, y el interesado; o el art. 32.1 LCAndalucía cuando determina un régimen de prelación atendiendo a que será dictaminada dicha causa por los servicios médicos municipales, y en su defecto por facultativos designados por el municipio, y en su defecto, por un tribunal médico compuesto por médicos del Sistema Sanitario Público de Andalucía -a partes iguales entre el Servicio Andaluz de Salud, el ayuntamiento y el interesado-*); diferentes cuadros de aptitudes habilitantes (*dichos cuadros son promovidos por la administración, y contienen para cada escala las aptitudes psíquicas, físicas o sensoriales cuyo cumplimiento dan lugar al pase a la situación de segunda actividad*); al cumplimiento de ciertas condiciones formativas (*véase el art. 38.5 LCExtremadura*); o al cumplimiento de ciertos criterios de incompatibilidad retributiva (*véase el art.87 LCValecia que señala que la merma que produce la situación de segunda actividad no puede ser objeto de una situación de invalidez permanente absoluta*).

Como tercera y última causa que justifica el paso a segunda actividad, ha de mencionarse el *embarazo y la lactancia*, el cual, tras acreditar el correspondiente parte facultativo, habilitará a las solicitantes a dedicarse temporalmente a otras funciones más compatibles con su estado en la propia organización (*téngase presente lo anteriormente señalado respecto a que algunas leyes de coordinación autonómica están eliminando esta vía de acceso a la segunda actividad*).

Por último, debemos de aludir, a que la mayoría de leyes de coordinación coinciden en que la prestación del servicio de segunda actividad puede ejercerse con destino o sin destino (*por ejemplo Galicia no contempla segunda actividad sin destino -véase art. 71 LCGalicia-*). Se ejerce con destino cuando se presta servicio en unidades más relajadas, ejerciendo funciones de menor intensidad (*véase las funciones anteriormente mencionadas cuando se remitía al concepto de tareas fundamentales y no fundamentales*) previstas en la correspondiente relación de puestos de trabajo (*STSJ de Aragón de 16 de junio de 2010[RJCA 2010\775]*); o cumpliendo con aquellas que requieran menor predisposición física (*piénsese en las tareas no fundamentales como son -las funciones administrativas, de atención al ciudadano, o puestos de seguridad- que se desarrollan en la misma escala y categoría, y recibiendo las mismas retribuciones*). Se ejerce sin destino cuando no se

presta ninguna actividad laboral, sufriendo una penalización concreta en las condiciones retributivas de tipo complementario (*sírvase de ejemplo que en Aragón -véase el art 44 LC Aragón- o Valencia -art. 90 LC Valencia- se penalizan las retribuciones complementarias de un puesto de Escala Básica con un 20 %; en la Rioja -véase art 48.2 LCRioja- con un 30 % y en Baleares -véase art 60 LCBaleares- hasta un 40 %*)²⁵⁵. También cabe destacar, la inserción de ciertos criterios para poder formalizar a la solicitud de acceso -o al menos- el reconocimiento del derecho²⁵⁶.

VI. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO EN LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.

En el ámbito de la Policía Local, no todas las causas que suponen la extinción de la condición de funcionario de carrera (*piénsese en la renuncia, pérdida de la nacionalidad, jubilación, sanción disciplinaria firme, pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público, etc.*) operan de la misma forma, ni con la misma intensidad, ni con el mismo alcance. En base a ello, va a abordarse desde el postulado de esta tesis, la jubilación, la imposición de la pena de inhabilitación especial y/o absoluta y la sanción disciplinaria de separación del servicio como causas de extinción más importantes. Todo ello, sin perjuicio de que la renuncia; considerada por CAMPOS DAROCA (2013:38) como aquella manifestación de voluntad efectuada por un funcionario público a su administración, de forma

²⁵⁵ En este punto, es necesario mencionar el vigoroso estudio realizado del régimen jurídico de los funcionarios policiales en la situación administrativa de segunda actividad de ORTÍZ GONZÁLEZ-CONDE (2017:259-289).

²⁵⁶ Cada CCAA a través de su regulación, va a modular criterios respecto al acceso a la segunda actividad. Un ejemplo de ello es la CCAA de País Vasco (*véase el art. 86 LPPaisVasco*) que establece la posibilidad de que las entidades locales puedan limitar, atendiendo a necesidades de carácter orgánico y funcional, un límite máximo de personas que puedan transitar a dicha situación administrativa de segunda actividad según su sea la escala y categoría. Otras como la Rioja (*véase el art. 44.3 LCRioja*) establece como preferente el pase a segunda actividad, por aquellos que sufran una disminución de las aptitudes psicofísicas; y en cambio otras como Valencia (*véase el art. 85 LCValencia*) remiten subsidiariamente a regulaciones ya creadas como es el caso de aplicar el régimen de segunda actividad del Cuerpo Nacional de Policía.

expresa, personal, clara, terminante e inequívoca de dejar su condición de funcionario público sin condición ninguna; y la pérdida de la nacionalidad, hayan sido descartadas para su tratamiento en este proyecto académico.

1. La jubilación de la Policía Local y sus peculiaridades

La diversidad normativa que adolece el sistema español de pensiones, se ha fundamentado en la existencia de dos premisas inseparables; por un lado, una morfología organizativa tediosa caracterizada por una heterogeneidad estatutaria singular; y por el otro lado, una evolución de la protección social que -aunque estuviese inicialmente vinculada con los cuerpos armados- acabaría evolucionando hasta el común de los funcionarios públicos²⁵⁷.

Según PARADA y FUENTETAJA (2013:357) la aprobación de la CE en base a los principios de igualdad y solidaridad social, marcó una tendencia uniformadora de la previsión social, invitando a que la mayoría de los funcionarios públicos, acabaran insertándose en el régimen general. Dicha tendencia -tras haber descartado inicialmente a ciertos sectores estatales (*piénsese en los que siguieron estando sometidos al Real Decreto Legislativo 670/1987 de 30 de abril por el que se aprueba el Texto refundido de Clases Pasivas del Estado*)- obligó a otros colectivos -entre los que se encontraban los funcionarios de la Policía Local- a transitar de sus regímenes especiales al régimen general (*recuérdese el RD 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Local*).

La regulación básica de la función pública (*véase el art 67 del TREBEP*) ha señalado que - salvo excepciones (*piénsese en funcionarios de los cuerpos docentes,*

²⁵⁷ Hágase referencia a las primeras técnicas mutualistas en el Montepío Militar, establecido por la *Real Cedula de 20 de abril de 1761*; el *Montepío de Ministros de Tribunales superiores* mediante el *RD de 12 de enero de 1873* (*en ese debían obligatoriamente afiliarse consejeros, magistrados y empleados de la administración civil y justicia*) y el comienzo del *Estatuto de Clases Pasivas del Estado* mediante la aprobación del *RD-Ley de 22 de octubre de 1926*.

magistrados, jueces, fiscales, letrados de la Administración de Justicia, Registradores de la Propiedad u otros colectivos policiales de las fuerzas y cuerpos de seguridad)- los empleados públicos pueden acceder a una jubilación voluntaria -que deberá ser solicitada por el propio funcionario público- una forzosa -que se acordará cuando este cumpla la edad legalmente establecida (véase el art. 205.1.a del LGSS que señala como edad ordinaria para la edad de jubilación “Haber cumplido sesenta y siete años de edad, o sesenta y cinco años cuando se acrediten treinta y ocho años y seis meses de cotización, sin que se tenga en cuenta la parte proporcional correspondiente a las pagas extraordinarias y la disposición transitoria 7ª LGSS aprobada por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre que establece criterios de graduación para la jubilación ordinaria atendiendo a la edad y periodo de cotización exigido según el año de jubilación.)- y una jubilación por incapacidad – bien sea de carácter total o permanente- que se dará, cuando se vea impedido en prestar y ejercer las funciones propias de su cuerpo o escala²⁵⁸.

No obstante, los desarrollos reglamentarios del TREBEP, siempre y cuando se hubiesen dictado dentro de los términos de las leyes de Función Pública, iban a permitir la prolongación de la permanencia en el servicio activo -como máximo- hasta que se cumplieran los setenta años de edad, si bien, dicha permisividad no alcanzaría a los colectivos que estuviesen sometidos a normativas específicas en materia de jubilación como era el caso de la Policía Local (véase el art 67.3 del TREBEP)²⁵⁹.

²⁵⁸ En este sentido se ha pronunciado la *STSJ de Madrid de 20 de noviembre de 2013* [JUR 2013\381956] cuando señala que -ante un determinado cuadro clínico que manifiesta una elevada pérdida de la capacidad para la actividad policial- debe accederse obligatoriamente a la jubilación por incapacidad; no pudiéndose recurrir a la segunda actividad. O en el mismo sentido véase la *STSJ de Cataluña de 21 de mayo de 2003* [JUR 2004\40277] cuando manifiesta que ante una incapacidad permanente total no cabe acogerse a la segunda actividad. Por el contrario, obsérvese la *STSJ de Cataluña de 12 septiembre de 2018* [JUR 2018\304496] cuando determina que -el reconocimiento de una segunda actividad anterior al reconocimiento de una declaración de incapacidad- permite prestar el servicio en el puesto adaptado manteniendo la prestación de incapacidad.

²⁵⁹ Cabe mencionar la *SAN de 25 febrero 2005* [JUR 2005\208790] en donde se le deniega a un funcionario policial prolongar el servicio activo hasta los setenta años –especificando- que prevalece su normativa específica a la ordinaria de función pública. O en el mismo sentido la *SAN de 13 mayo*

Recientemente, ha sido aprobado el *Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local*, permitiendo a los agentes, acceder a unas condiciones de jubilación distintas que al resto de los funcionarios de la administración local, como respuesta de aquellas históricas demandas que venían exigiendo los representantes de dicho colectivo, y que por diversos motivos y causas, no habían sido ni resueltas ni satisfechas²⁶⁰. Dicho RD ha permitido reducir la edad mínima de jubilación a todos aquellos funcionarios de la Policía local al servicio de las entidades locales en sus diferentes escalas, categorías o especialidades; amparándose, en la posibilidad de que todos aquellos cuyo trabajo sea de naturaleza penosa, tóxica, peligrosa o insalubre, y acusen de elevados índices de morbilidad o mortalidad, puedan *jubilarse anticipadamente* atendiendo a unos determinados coeficientes reductores.

El mecanismo establecido opera de una forma muy sencilla, la edad ordinaria exigida para el acceso a la pensión de jubilación en el régimen general, se verá reducida en un periodo equivalente al que resulte de aplicar a los años completos efectivamente trabajados como Policía Local un coeficiente reductor del 0,20 -no pudiéndose en ningún caso dar ocasión a que la persona interesada pueda acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior en cinco años a su edad ordinaria de

de 2015 [JUR 2015\155942] cuando determina que la normativa específica en materia de jubilación prevalece sobre la genérica que se disponga en el TREBEP.

²⁶⁰En España hay cerca de 250.000 funcionarios policiales, de los cuales, 70.000 son funcionarios de cuerpos de Policía Local, por lo que ocupan un sector importante dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La jubilación anticipada, en este colectivo, ha sido una cuestión muy debatida en los últimos años, por lo que en Mayo de 2016 es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social quien toma cartas en el asunto a través del *“Informe en relación con la asignación de coeficientes reductores de la edad de jubilación de los miembros de los cuerpos de policía local”*. En dicho estudio, se alude a que la edad media de los agentes es de 43,7 años y la antigüedad media en el cuerpo de 23 años. Fundamenta en dichos datos la necesidad de crear un modelo que permita rejuvenecer las plantillas y mejorar las condiciones de desempeño en el servicio, promoviendo un adelanto en la jubilación de los ya existentes y una nueva batería de procesos selectivos de acceso.

jubilación, o en seis años, en los supuestos en que se acrediten treinta y siete años de cotización efectiva- y no pudiéndose acceder en ningún caso a esa anticipación cuando no se haya cubierto el periodo mínimo de quince años de cotización en el puesto de Policía Local. El cómputo del tiempo cotizado, funcionará, de igual modo que en otros colectivos, sin descontarse aquellas faltas derivadas de incapacidades o enfermedades (independientemente de su causa), o aquellas otras situaciones derivadas de ausencia por maternidad, paternidad, disfrute de permisos, licencias retribuidas, etc. Deberá comunicarse dicha intención a la Administración municipal por la persona interesada antes del día *treinta y uno de enero de cada año*, debiendo tenerse presente que, tanto la reducción de la edad como el cómputo (a efectos de cotización) del tiempo en que resulte reducida aquella, habrá requerido que el interesado haya permanecido en situación de alta por dicha actividad hasta la fecha en que se produzca el hecho causante de la pensión de jubilación. Esta reducción, se aplica a los policías locales en activo, pero también a quienes hayan cesado en esta actividad, una vez hayan alcanzado la edad reducida de jubilación, pero permanezcan en alta desempeñando una actividad laboral diferente.

Dicho modelo se sostendrá atendiendo a un incremento en la cotización a la Seguridad Social -tanto en la cuota del trabajador como de la empresa- en los términos y condiciones que se establezcan legalmente, e intentando que bajo esa cotización adicional pueda garantizarse la viabilidad económica del mismo. Aquí, la duda no surge en base a que pasará con la cotización de los funcionarios interinos - *véase el art. 1 del RD*- sino con los funcionarios en prácticas, puesto que aun estando dentro del proceso formativo no han tomado posesión como funcionarios de carrera. A mi juicio debo señalar que -cuando se hablan de años de cotización efectiva como Policía Local, hay que ser estricto en el término y en su aplicación, no cotizando por los mismos hasta que materialicen su tránsito a la función pública con plenos derechos, o lo que es lo mismo, hasta que adquieran su condición plena de funcionario de carrera-.

Ahora bien -y tomando el criterio de PALOMAR OLMEDA (2016:303) que manifiesta que la jubilación es la causa de terminación de la relación del funcionario

público tras haber cumplido una edad legal de jubilación, a veces permitida (*jubilación anticipada*), y otras veces obligada (*jubilación forzosa*)— hemos de situar cual es punto de partida de la jubilación de los Policías Locales bajo el siguiente planteamiento: *¿Nos encontramos ante un modelo de jubilación anticipada sin pérdida económica, o por el contrario, es un modelo de jubilación ordinaria que por lo específico de su labor, permite jubilarse con menos edad?* En dicho sentido, GALA DURAN (2019:1) ha afirmado, que desde una perspectiva técnica los policías locales que se jubilen en este modelo, no se jubilan anticipadamente —por cuanto, el adelanto de la edad de jubilación no supone una pérdida en la cuantía de la pensión—, sino que se jubilan de una forma ordinaria, pero a una edad anticipada.

Por último, cabe destacar, que algunas leyes de coordinación han permitido en sus regulaciones la posibilidad de que los ayuntamientos puedan convenir con las organizaciones sindicales más representativas *planes de jubilación anticipada*, al efecto de incentivar el rejuvenecimiento de las plantillas y de promover una jubilación digna a ciertas edades razonables. Dichas cláusulas se apoyan en el fundamento de que -los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en ese cuerpo de seguridad, así como el desarrollo de la actividad inherente a ese cuerpo- o bien no pueden realizarse, o bien resultan más gravosos a partir de una determinada edad, y por lo tanto, requieren de la planificación de mecanismos de remodelación capaces de adaptar el sistema y las necesidades de personal a las nuevas demandas. Si bien -todo ello- al margen de la regulación general²⁶¹.

2. Sanción disciplinaria de separación del servicio como causa de extinción de la relación del funcionario policial

Según CAMPOS DAROCA (2013:53), la sanción disciplinaria de separación del servicio, es la más grave de las sanciones previstas en el TREBEP y solo puede ser

²⁶¹ Obsérvese el *art. 83.4 de la LCValencia* cuando dispone que las corporaciones locales —respetando la legislación vigente— podrá convenir con las organizaciones sindicales más representativas planes de jubilación anticipada, al efecto de incentivar el rejuvenecimiento de las plantillas y favorecer una jubilación digna a ciertas edades razonables.

impuesta a las infracciones más graves. A diferencia de la inhabilitación -que no impide al sancionado volver a pertenecer a la función pública- la separación del servicio sí que lo impide, al no poder serle de aplicación los supuestos de rehabilitación administrativa²⁶². Los motivos que dan lugar a su imposición, están especialmente vinculados con el desempeño del puesto, y por lo tanto, no permiten reiniciar la relación estatutaria en ningún momento posterior (*STSJ Madrid de 29 de octubre de 2002 [JUR 2003\144438]*); operando sus efectos a perpetuidad (*STS de 23 julio de 2007 [RJ 2007\6904]*); y excluyendo al funcionario del regreso a cualquier escala y categoría de la función pública durante toda su trayectoria profesional (*STS de 2 de marzo de 2011 [RJ 2011\2266]*). Es considerada la sanción más elevada de las sanciones que cesan la relación estatutaria y provoca “*ipso facto*” el cese definitivo de la prestación del servicio policial. Va ligada a la comisión de conductas que dañan significativamente los intereses públicos, el prestigio y la imagen de la profesión. Su activación será analizada desde una óptica proporcional (*véase el art 96 del TREBEP*), valorando y analizando los hechos, el grado de intencionalidad, el descuido, la negligencia de la acción, el daño al interés público, la reiteración y la reincidencia, así como el grado de participación del sujeto infractor. Nunca podrá ser inmotivada; deberá decidirse del alcance de la debida adecuación de los hechos imputados y la

²⁶²La rehabilitación administrativa es un mecanismo previsto en el *art. 68 del TREBEP* que permite al funcionario público, una vez extinguida la relación de servicios con su administración, y siempre y cuando se den ciertas causas tasadas en la ley tales como la pérdida de la nacionalidad, la jubilación por incapacidad permanente o la inhabilitación penal, recuperar su condición estatutaria de funcionario público. Dicho mecanismo no contempla entre los funcionarios estatales la separación del servicio como supuesto habilitante para poder solicitar la rehabilitación administrativa (*véase el RD 2669/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de los funcionarios públicos en el ámbito de la Administración General del Estado.*); aunque si bien, si lo hace entre los locales (*véase el art. 152.2 del TRRL*). Los miembros de los cuerpos de Policía Local, por su especial sometimiento normativo y su especial condición estatutaria, no pueden ser rehabilitados cuando les haya sido impuesta la separación del servicio, ya que nada dice respecto a ello ni la LFCS ni la respectiva ley de coordinación (*véase la STSJ de Cataluña de 26 de septiembre de 2002 [JUR 2003\17190] cuando procede a inaplicar el art. 152.2 del TRRL que aprueba las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local a los miembros de la Policía Local en territorio catalán ; y su posterior confirmación por la STS de 29 de octubre de 2007 [RJ 2008\2249]*).

responsabilidad incurrida; y atenderá a cumplir con un especial análisis de las circunstancias concurrentes en los aspectos señalados por la ley (*véase la STS de 9 de marzo de 2009 [RJ 2009\2143]; STS de 28 de junio de 2011 [RJ 2011\5600]; STS de 21 de abril de 2008 [RJ 2008\2616]; etc.*).

En dicha línea, se pronuncia la *STSJ de Comunidad Valenciana de 14 de octubre de 2010 [JUR 2011\34571]*, cuando estima como procedente la sanción disciplinaria de separación del servicio impuesta a un Policía Local que ha sido condenado por un delito de tráfico de drogas. Alude la sentencia que la tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial, y en el supuesto de que los encargados de llevarlo a cabo se les pudiera imputar la perpetración de aquellos mismos actos, su misión, se vería “*gravemente amenazada*”.

En sentido opuesto, se pronuncia la *STSJ de Cataluña de 14 de diciembre de 2001 [JUR 2002\109516]* que declara improcedente la imposición de la separación del servicio a aquel agente de Policía Local que, tras estar en situación de baja laboral, se encuentra prestando actividad retribuida en otro puesto de trabajo, vulnerando con ello, el régimen de incompatibilidades de su propio régimen disciplinario. En este caso estima el tribunal, que dichos hechos son constitutivos de una infracción muy grave, que perfectamente dicha conducta puede llevar aparejada la sanción de separación del servicio, pero que -en virtud del principio de proporcionalidad, la ausencia de daños directos a intereses públicos, y la ausencia de la misma respuesta frente a otros casos acreditados- la convierte en una sanción complementaria desproporcionada, y por lo tanto, sustituible por un periodo de tiempo concreto de suspensión de funciones sin llegar a extinguir la relación de empleo.

Según MARINA JALVO (2001:371) la imposibilidad de recurrir a la rehabilitación administrativa por la imposición de la separación del servicio, y si hacerlo, por la imposición de la pena de inhabilitación, ha sido justificada en base a que una ópera dentro la potestad sancionadora de la AAPP con fines de apartar al

funcionario público de la administración; y la otra, opera dentro del derecho penal con fines de reeducación y reinserción. Si bien dicha justificación parece que goza de una disparidad manifiesta, puesto que el propio TC (*véase el Auto del TC de 26 de febrero de 2001*[RTC 2001\47 Auto]) ha manifestado que *“si la rehabilitación tras la sanción penal, que es, una actuación administrativa, puede cumplir fines de reeducación y reinserción social de los penados, no se entiende como no se aplica a la sanción disciplinaria de separación de servicio, permitiendo que las AAPP puedan rehabilitar a sus funcionarios, siempre y cuando, cumplan con los requisitos legalmente establecidos”*; parece lógico afirmar que la separación del servicio acaba impactando y perjudicando a aquel infractor -cuyo bien jurídico protegido quebrantado- ha sido de menor entidad que aquel que hubiese vulnerado en el orden penal -o lo que es lo mismo- la rehabilitación beneficia al infractor de la infracción más grave (*el delito*) al no estar permitida su aplicación para la infracción disciplinaria.

Por último, y como se verá posteriormente, cabe destacar que la separación del servicio va a operar como sanción complementaria en todos y cada uno de los regímenes disciplinarios que las CCAA hayan decidido adoptar en sus facultades de coordinación, consolidándose -junto a otro tipos de sanciones- como instrumentos necesarios para mantener el buen funcionamiento, la credibilidad y la buena imagen de su administración.

3. La inhabilitación absoluta y especial como causa de extinción de la relación del funcionario policial

Antes de abordar el modo en que la inhabilitación penal, especial o absoluta, afecta a los funcionarios policiales, ha de volver a mencionarse que estos están sometidos a un régimen jurídico legal muy complejo y limitado. En su misión, continuamente están entrometiéndose en los derechos y libertades de los ciudadanos, privándoles temporalmente de acciones deseadas, y sometiéndoles, en reiteradas ocasiones, a requerimientos molestos y restrictivos con el fin de garantizar la seguridad ciudadana; acreditar unos estándares mínimos de tranquilidad y convivencia; y adecuar el entorno a unos espacios de cohabitación armonizados y

pacíficos (*piénsese en las restricciones temporales de libertad, limitaciones puntuales de permanencia, mandatos y requerimientos en sus funciones como policía administrativa o de seguridad, etc.*). De dichas interacciones y sus consiguientes mandatos, el ciudadano, puede verse perjudicado, agraviado, aquejado por la labor policial –pudiendo llegado el caso- exigir ser tratado con respeto y acorde a los principios básicos de actuación que rigen la profesión policial.

El régimen jurídico ordinario de la función pública establece que la inhabilitación, impuesta como pena principal o accesoria en sentencia firme, es una causa de extinción de la relación de servicio con la AAPP, y por consiguiente, cesa al sentenciado en su condición de funcionario de carrera (*véase el art. 63.1.e y 66 del TREBEP*). Dicha inhabilitación, también es invocada en la normativa de régimen local (*véase el art. 138 TRRL*.), manifestando que se promoverá sin perjuicio de que se incurra en los supuestos de rehabilitación (*recuérdese cita a pie de página respecto a la separación del servicio en el epígrafe anterior*)²⁶³. La inhabilitación, puede ser impuesta de forma principal -cuando aparece específicamente prevista en el tipo delictivo y su imposición no depende de otras penas- o de forma accesoria -cuando no estando prevista específicamente en el precepto penal, se recurre a ella porque se ha impuesto accesoriamente a una penal principal con cierto periodo de duración, y no

²⁶³ Con independencia de los aspectos generales tratados en el epígrafe anterior cuando se hacía mención a la rehabilitación administrativa, debemos determinar cómo opera la rehabilitación en los supuestos de inhabilitación especial o absoluta. Aquí, la rehabilitación, actúa como un mecanismo excepcional, que permite a los órganos de gobierno de las AAPP conceder -bajo petición del interesado- la rehabilitación del inhabilitado a la función pública, con independencia de su carácter. En este caso, deberá atenderse a las circunstancias y a la entidad del delito cometido, a la previa acreditación de haber extinguido la responsabilidad penal y civil del delito, y al sometimiento y cumplimiento de los trámites, plazos y formalidades propias del procedimiento correspondiente (*véase el Preámbulo del Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de los funcionarios públicos en el ámbito de la Administración General del Estado*). Cabe señalar la *STSJ de Galicia de 29 de junio de 2011 [JUR 2011\277282]* en la que un funcionario policial -tras ser inhabilitado especialmente- solicita ser rehabilitado a su ayuntamiento, y este, ante la falta de motivación en el plazo de resolución, y previa sentencia judicial, es obligado a rehabilitarle por silencio administrativo positivo.

ha habido una disposición legal que expresamente impida lo contrario (*véanse los arts. 54, 55, 56,57 del C. Penal*)-.

La *inhabilitación* puede ser especial o absoluta (*véanse el art. 41 y 42 del C. Penal*), según el alcance de la privación sobre el empleo y del tipo delictivo impuesto. La inhabilitación especial produce la privación definitiva del empleo o cargo público sobre el que recayere (*aunque este sea electivo*), o de los honores que le sean anejos; impide no solo obtener nuevamente el mismo empleo o cargo público durante el tiempo de la condena -sino obtenerlo- para aquellos que sean de carácter análogo; y aparece expresamente mencionada en la parte dispositiva de la sentencia firme²⁶⁴. Respecto a ella, MARTÍNEZ CORRAL y MANZANA LAGUARDA (2019:253) han señalado que es coherente con el requisito de aptitud exigido para el acceso a la función pública en la legislación estatal de no hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas (*recuérdese el art. 56.3.d del TREBEP*); puesto que de lo contrario, su no exigibilidad, provocaría una grave afección a los principios de honestidad y buena fe del empleado público. Por el contrario, la inhabilitación absoluta, es considerada como aquella inhabilitación más grave que produce la privación definitiva de *todos* los honores, empleos y cargos públicos que tenga el penado (*aunque sean electivos*); incapacitándole para obtener los mismos, o cualesquiera otros, durante el tiempo de la condena. Respecto a ella, MAPELLI CAFFARENA (2012:7) se ha pronunciado manifestando que esta inhabilitación provoca devastadores efectos de carácter jurídico y patrimonial en la carrera del funcionario inhabilitado.

Dichas inhabilitaciones no pueden ser confundidas con las inhabilitaciones de profesión, industria, comercio o de cualquier otro derecho expresado en la sentencia

²⁶⁴ Los empleos o cargos públicos "*análogos*" son aquellos que suponen el desempeño de funciones similares a las propias del empleo o cargo público del que haya sido privado el penado. Sírvase de ejemplo la *STS de 17 de Febrero de 1997 [RJ 1997\1734]* en donde se le impone a un funcionario de prisiones no solo la pena de inhabilitación especial del cargo público sino la expresa mención de no poder obtener otro empleo público relacionado con las funciones de vigilancia, custodia, o conducción de presos o detenidos dentro de cualquier administración estatal, autonómica o local.

(véase *art. 45 C. Penal*), ni con la de suspensión de funciones (véase *art. 43 C. Penal*), en cuyo caso, no se muestra una naturaleza extintiva sino suspensiva durante el tiempo fijado. Las inhabilitaciones especiales o absolutas -llevadas a efecto por la administración- no suponen una sanción disciplinaria, ni constituyen -en su imposición- la ejecución por parte de la AAPP de los efectos administrativos de una condena penal sino que se limitan, únicamente, a aplicar el régimen legal estatutario en virtud del ejercicio de las facultades administrativas en materia de personal que les han sido encomendadas. Durante cualquier proceso de inhabilitación, las administraciones dependientes suelen mantener al funcionario de Policía Local en suspensión provisional de funciones, obligándole, una vez que adquiere firmeza la sentencia, a devolver todas las retribuciones percibidas durante la tramitación del procedimiento penal²⁶⁵. El procedimiento de comunicación de la inhabilitación, comienza cuando el juzgado comunica a la AAPP competente los términos de la sentencia, con el fin de promover sus efectos y de activar la pérdida de la condición de funcionario público del penado. Debe promover un expediente administrativo que -si bien carece de efectos sancionadores y del trámite de audiencia al interesado- debe disponer de cierto contenido informativo y de alguna mínima o sencilla instrucción que especifique el procedimiento ante el que nos encontramos (véase la *STS de 15 noviembre de 2001RJ 2012\2218*). La inhabilitación no puede ser suspendida, siéndolo únicamente las penas privativas de libertad (véase *art. 80 y ss. del C. Penal*), puesto que su extensión responde a fines de distinta naturaleza que las sanciones punitivas (véase la *STC de 28 de junio de 1993[RTC 1993\209]*).

Por último, y en relación a la función de Policía Local, la inhabilitación especial o absoluta se diferencia principalmente en la afección del empleo inhabilitado. En la especial, el funcionario policial únicamente queda privado en su empleo como policía, sin perjuicio de que ostente y ejerza durante el tiempo de la condena otros empleos públicos, siempre y cuando estos sean de diferente rama, sector o actividad

²⁶⁵ En dicho sentido, se pronuncia la *SJCA de Barcelona de 16 de enero de 2015 [JUR 2015\82874]* que obliga, a un funcionario de Policía Local, a devolver las cantidades percibidas durante el periodo de suspensión provisional de funciones del que fue objeto, hasta la resolución final del mismo, tras haber sido condenado a un año de inhabilitación especial.

al expresamente fijado, y siempre y cuando no mantengan conexión directa con el delito cometido (*STS de 24 noviembre de 1992 [RJ 1992\9599]*). Y en cambio, en la absoluta, el funcionario policial cesa definitivamente de todos, y cada uno, de los cargos o empleos públicos que ostente, con independencia de que no sean de la misma rama, sector, o actividad. Es objeto de inhabilitación especial, por la conexión directa que mantiene con el delito cometido, aquel funcionario policial que, prestando servicio uniformado y dentro del ejercicio de sus funciones, ordena a un usuario salir de una zona acotada, y ante su desobediencia reiterada, le ocasiona heridas y lesiones de grave consideración (*véase la STS de 16 julio de 2008 [RJ 2008\5237]*); y en cambio, no lo es, cuando varios agentes, golpean a varias personas en una pelea que ya había finalizado, al considerar que los hechos y su profesión apenas tienen conexión, y al considerar, que las lesiones causadas son de escasa entidad (*véase la STS de 21 septiembre de 2015 [RJ 2015\4354]*).

CAPÍTULO VI. ÉTICA PROFESIONAL Y RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL

I. ÉTICA PROFESIONAL Y DEONTOLOGÍA POLICIAL EN EL SISTEMA POLICIAL ESPAÑOL

1. Principios deontológicos en el modelo policial español

Para poder determinar cuáles son los principios deontológicos que caracterizan el modelo policial español, es necesario recurrir al concepto de *deontología policial* y a la relación que esta mantiene con una de sus disciplinas estrella, la “*ética policial*”²⁶⁶. La ética policial, aborda el conjunto de deberes y principios éticos que los funcionarios policiales deben cumplir durante el ejercicio de su profesión. Se compone de un conjunto de principios de índole moral y de referencias éticas de alcance universal; que deben cumplirse a través de adecuados procedimientos normativos, de dirección, de organización y de relación, con el fin de que puedan llevarse a cabo sus funciones con total transparencia y dedicación. Señala GARCÍA NAVARRO (2015:27) que la ética policial responde a una *doble finalidad*; por un lado, refuerza la actuación de la policía a la hora de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana mediante el ordenamiento democrático, y por el otro, ofrece a sus integrantes un plan de conducta que les permita conocer lo que conviene hacer en cada ocasión y ante cualquier escenario.

²⁶⁶ La *ética policial* es una rama de la ética pública, cuyo propósito es establecer un marco de referencia moral en los deberes, obligaciones y comportamientos asumidos por los funcionarios policiales en el ejercicio de sus respectivas competencias, con el propósito de evitar comportamientos corruptos, denigrantes e indecorosos que perviertan la profesión, el servicio y la imagen corporativa del policía. Ese marco de referencia moral debe ser aceptado socialmente por los ciudadanos y debe ajustarse al ordenamiento jurídico existente.

El funcionamiento del modelo policial español opera como un *modelo policial legitimado socialmente* porque presta un servicio reconocido y aceptado por los ciudadanos, de forma cercana, próxima, eficiente y necesaria; promoviendo y defendiendo los derechos y libertades públicas; y consolidando un conjunto de valores tales como la dignidad, la libertad, la vida, la intimidad, la integridad y la igualdad.

Es un modelo policial *profesional*, puesto que se compone de miembros altamente capacitados en cuyas intervenciones conocen, detectan y corrigen comportamientos inadecuados; erradicando todas aquellas prácticas arbitrarias y perversas detectadas; y configurando un proceder digno de confianza, credibilidad y honestidad.

Actúa como un modelo policial *transparente*, dispuesto a dar información de los procesos, las funciones y los deberes de sus funcionarios, con el fin de que el ciudadano de a pie, conozca perfectamente cómo opera su policía. En ese sentido, cada son más las instituciones policiales que abogan por criterios reguladores supranacionales a través de códigos deontológicos, en el que se cede el conocimiento de los procedimientos de actuación y las formas de ejercer las competencias para activar una corriente homogeneizadora de deberes éticos policiales. Señala LAMAS ESTÉVEZ (2002:234), que la fuente de inspiración que debe nutrir un código deontológico deben ser las costumbres y los buenos usos tradicionales de una profesión, el ejemplo de profesionales dignos, las normas legales o el ambiente moral de la sociedad; y no solo la corrección disciplinaria, el control de la legalidad por los tribunales, o la imposición de estrictos códigos de conducta. Ha de permitirse a los ciudadanos conocer el modo de funcionamiento de sus cuerpos policiales; abriendo el diseño procedimientos operativos; cediendo información; y permitiendo, mediante oportunos instrumentos de participación, fiscalizar, evaluar y determinar qué actuaciones se encuentran dentro de la legalidad

y cuáles no, con el fin de que estos (los ciudadanos) se sientan confiados y seguros respecto a la prestación del servicio de su policía²⁶⁷.

Es un *modelo policial adaptativo* a sus ciudadanos y a sus necesidades, puesto que se presta bajo un conjunto de principios éticos y morales diferentes a los de cualquier otro estamento público. En su desempeño, recae la vital responsabilidad de garantizar espacios de desarrollo humano y ámbitos de convivencia flexibles, cambiantes, cíclicos, que requieren de una rápida intervención y adaptación, y que deben ajustarse –preventivamente- a las exigencias sociales más demandadas, más sensibles y con mayor preferencia social. Los operadores jurídicos europeos responden a las modificaciones y cambios del sentir social, adaptándose a dar cobertura jurídica a aquellas situaciones relevantes con la mayor inmediatez posible. Prueba de ello, es el nacimiento del *Código Europeo de Ética de la Policía (CEEP)*, bajo la *Recomendación 2001/10 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre*, el cual será abordado posteriormente.

Es un *modelo policial firme en valores*, en el que sus miembros obran bajo una integridad absoluta, y bajo la lealtad profesional de servir y proteger; participando en la defensa de la ley y la seguridad ciudadana, la persecución de la delincuencia, la mejora de calidad de vida de los ciudadanos y la lucha de niveles tolerables de seguridad y pacífica convivencia²⁶⁸. En su búsqueda, los funcionarios policiales, actúan sometidos a las instrucciones del superior jerárquico dentro de la organización; manteniendo el secreto profesional, el deber de discreción y la reserva

²⁶⁷ Piénsese en todo aquel procedimiento que -tutelado bajo el principio de transparencia- bien desde el plano organizacional -definiendo el modo en que se relaciona la organización de policía-, o bien desde el plano particular -definiendo cómo se proyecta su acción- pretende ofrecer un conjunto de instrumentos de participación pública suficientemente potentes que permitan incrementar la confianza de los ciudadanos (*piénsese en los canales tecnológicos, los buzones de quejas y sugerencias, los procedimientos de participación en determinadas medidas de seguridad, los procesos de interposición de denuncias, las campañas preventivas dirigidas a colectivos susceptibles, las campañas informativas, el acceso a determinados documentos, la participación en programas de difusión pública, las jornadas de puertas abiertas, etc.*).

²⁶⁸ En dicho sentido cabe mencionar la obra de VICCHIO STEPHEN (1998:189) respecto a la importancia de la integridad policial en la confianza que la sociedad tiene en la Policía.

informativa que la ley les ha obligado salvaguardar; tomando decisiones; actuando íntegramente desde la convicción personal de promover la lucha contra la corrupción; y persiguiendo aquellos otros actos opacos e indeseados que puedan pervertir la imagen de su institución y la de su profesión²⁶⁹.

Cohabita como un *modelo policial ejemplar*, ya que sus agentes desarrollan acciones ejemplares en el propio hacer, fomentando en sí mismos, aquellos quehaceres que constituyen una exigencia respecto al hacer de los demás; vigilando la aplicación de las leyes y el estricto cumplimiento de sus funciones; denunciando injerencias e intromisiones ilícitas en los derechos de los ciudadanos; y sometándose de forma natural, a su código ético y a los mecanismos de control de su organización²⁷⁰.

Es un *modelo policial sensibilizado* con las demandas sociales de auxilio y atención de la ciudadanía, apoyándose principalmente en dos características significativas; por

²⁶⁹ La *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa* definió la corrupción como “*la utilización y el abuso del poder público para fines privados*” con el fin de atribuir un principio esencial en el que fundamentar los instrumentos normativos deontológicos de los sistemas policiales europeos. En base a ello, la mayoría de países con niveles tolerables de democracia promovieron entre sus articulados como objetivo esencial la perseguibilidad de los actos corruptos y la consecuente reprochabilidad judicial, aportando claros síntomas de querer reducir o someter a un mayor control a quien ostentando facultades públicas asignadas legalmente las había utilizado para sus propios intereses o para su beneficio personal. En la última década la corrupción ha sido uno de los problemas más preocupantes en nuestra sociedad y la acción de los agentes reguladores ha sido muy deficiente por la pasividad mostrada ante el uso de determinados instrumentos de forma partidista.

²⁷⁰ Cuando se alude al término *mecanismo de control*, debe hacerse referencia no solo al *control jerárquico* ejercido por la propia cadena de mando que ostentan los cuerpos policiales en el ejercicio de sus funciones, sino también a un *control regulador* ejercido a través del poder legislativo, legislando instrumentos jurídicos de la responsabilidad policial, o reglamentando la actividad de la policía; un *control disciplinario*, estableciendo un sistema de infracciones y sanciones que atribuyan responsabilidad disciplinaria a funcionarios policiales que hayan ejercido comportamientos irregulares; un *control judicial*, evaluando supuestos e intervenciones policiales susceptibles de reprochabilidad penal y/o administrativa; y un *control corporativo* configurando desde la propia administración un sistema de responsabilidad subsidiaria y directa en términos indemnizatorios ante la provocación de daños y perjuicios procedentes de una mala praxis policial.

un lado, una *vocación policial* insaciable, en la que el funcionario policial hace una entrega continuada de sus derechos personales (*piénsese en la intimidad, ocio, integridad, descanso, desarrollo familiar*) a cambio de una contraprestación y unas condiciones estatutarias tasadas, con el fin de formar parte de una profesión que sirva a los demás; y por otro lado, un *interés social activo* en mantener contacto con el ciudadano, prestando un servicio esencial a la sociedad civil, al amparo de autoridades civiles y bajo un elenco de funciones previamente establecidas.

Finalmente, se presenta como un *modelo policial deontológicamente avanzado*, enmarcando como principio rector en los instrumentos jurídicos que lo fundamentan ciertas referencias de carácter ético. Ejemplo de ello, es que la mayoría de leyes de coordinación han señalado en sus Preámbulos la inmediata necesidad de que sus modelos de Policía Local atiendan a la proximidad y al contacto con el ciudadano; presten un servicio profesionalizado; y se esfuercen en recuperar la credibilidad y la confianza de la sociedad a la que se sirve. Galicia se ha pronunciado señalando el protagonismo de la Policía Local en la lucha contra la llamada delincuencia de proximidad, destacando, que los ayuntamientos gallegos prestarán mayor énfasis en la asunción de nuevas formas de desarrollar las competencias próximas a los ciudadanos; Canarias lo ha abordado, aludiendo a la necesidad de evolucionar en sintonía con las necesidades de los ciudadanos, prestando un servicio eficaz y transparente; Asturias, aludiendo a que la transformación producida en los cuerpos de Policía Local asturianos, ha venido motivada por el intenso proceso formativo desarrollado por la administración autonómica, con el fin de obtener una seguridad pública profesionalizada en grado máximo y cercana al ciudadano; y País Vasco (*véase 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*) por dotar a los ciudadanos de un conjunto de sistemas de control que permitan reforzar la transparencia y eficacia del servicio policial (*piénsese en la recepción expresa en la regulación autonómica del Código Europeo de Ética de la Policía (CEEP) -que no solo fija pautas de comportamiento al personal policial, sino también a las autoridades policiales tanto en la interrelación con la ciudadanía, como en la propia organización interna de los servicios-; o la implantación de mecanismos de evaluación y mejora del servicio policial mediante estímulos positivos de tipo retributivo, o negativos, de análisis y evaluación*

de patrones y factores de riesgo de indisciplina; o la implantación de mecanismos de prevención y tratamiento de quejas independientes alejados del tradicional trato corporativo; o la creación de una Comisión de Control y Transparencia que -como organismo híbrido de carácter permanente, con autonomía funcional respecto de la institución policial y compuesta por personas especializadas, incluyendo a expertos policiales- investiga asuntos opacos de carácter interno de aquellos funcionarios policiales que se han extralimitado en el ejercicio de sus funciones).

2. Evolución normativa de la deontología policial

a) Orígenes

En 1829, *Sir Robert Peel*, estableció un documento denominado la “*London Metropolitan Police Act*”, en el que se enunciaban un conjunto de principios y reglas de comportamiento para todos los funcionarios policiales londinenses, con el fin de buscar activamente la aceptación del pueblo en la prestación de su servicio. Esos principios fueron denominados “*los principios policiales de Peel*” (en referencia a su creador) y buscaban, a través de su cumplimiento, mejorar el modelo policial anglosajón y alcanzar una armoniosa relación de la policía con la ciudadanía. Peel, había centrado su atención, en el diseño de la función policial desde una finalidad preventiva y bajo criterios de colaboración permanente con los ciudadanos; entendiendo que para llevar a cabo una verdadera prevención del delito y del orden (antes de recurrir a instancias no civiles) debían adecuarse las civiles a las *relaciones con los ciudadanos*, acercando posturas y aminorando la confrontación con el pueblo²⁷¹.

²⁷¹ *Sir Robert Peel* fue un periodista y estadista británico que se introdujo en la política británica a principios del siglo XIX, y que estableció el primer código de conducta para un cuerpo policial la “*London Metropolitan Policía Act*”, cuando ostentaba el cargo de Ministro del Interior. Los principios de Peel recogían mandatos tales como:

- a. *Todo agente de policía debe llevar visible una placa con su número, para asegurar así la responsabilidad de sus acciones.*
- b. *La efectividad de la policía no se mide por el número de arrestos sino por la ausencia de crimen.*
- c. *Una figura de autoridad efectiva se debe basar en ser el paradigma de la confianza y la responsabilidad debiéndose cumplir la máxima “La policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía”.*
- d. *La misión principal por la que existe la policía es prevenir el crimen y el desorden.*
- e. *La habilidad de la policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones.*

Había proyectado su aire renovador en el modelaje del *comportamiento de los funcionarios de policía*, haciéndoles entender que para que su trabajo y su autoridad sean aceptados socialmente deberían mostrar una imagen y compostura suficientemente creíble. Dicha actitud, sería manifestada a través de la obligatoriedad de llevar un número de identificación que los identificase ante la posible responsabilidad de sus acciones; la predisposición a colaborar con el ciudadano en el desarrollo de su servicio; la intención de usar la fuerza como último recurso siempre y cuando no hubiesen prosperado otras herramientas como la persuasión, los consejos y las advertencias. Basó su doctrina deontológica aludiendo a la idea de que la verdadera eficacia se amparase en la prestación del servicio policial desde un posicionamiento imparcial, neutral y no arbitrario; en donde los agentes pudieran ejercer sus funciones desligándose de la injerencia de otros poderes públicos tales como la judicatura, la política o determinados sectores de interés; todo ello, bajo el reconocimiento de unas condiciones estatutarias adecuadas, reconocidas y evaluadas, que les permitiesen adquirir patrones de identidad y vocación suficientemente potentes y capaces de evitar futuras desviaciones en la labor profesional. La combinación de estos principios, y la desbordante mejora del

-
- f. La policía debe asegurarse la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.*
- g. El grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente con la necesidad del uso de la fuerza.*
- h. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la demostración constante del servicio a la ley absolutamente imparcial.*
- i. La policía solo debe usar la fuerza para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando el uso de la persuasión, el consejo y la advertencia se haya visto insuficiente.*
- j. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.*
- k. La policía debe restringir de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura.*
- l. La prueba de la efectividad de la policía está en la ausencia de crimen y desorden, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.*

modelo policial en la metrópoli londinense, hizo que el *modelo deontológico de Peel* fuera la primera referencia para la creación de los futuros nuevos códigos de conducta policiales.

Pocos años después en España, tras la creación del Cuerpo de la Guardia Civil el 8 de marzo de 1844, aparece la emisión de la *Real Orden de 29 de julio de 1852* en la que se crea la “*Cartilla de la Guardia Civil*”. Dicho documento (apoyándose en las reglas de Peel) aludiría a un conjunto de reglas organizativas y normas de comportamiento que todo guardia civil debería cumplir y acatar (piénsese en prevenciones generales de carácter ético y moral, en instrucciones aplicables al uso de la fuerza durante la prestación del servicio policial y en un conjunto de reglas operativas y funcionales para el ejercicio de la profesión). Su contenido, abordaría normas de comportamiento respecto al modo de relacionarse con los compañeros y con otros ciudadanos; instrucciones de como guardar el secreto profesional, la dedicación exclusiva de su profesión y cómo mantener su expresión, compostura y trato con sus superiores; también mencionaba, cómo debe recurrirse a la fuerza como último recurso, agotando antes de recurrir a ella, otros medios persuasivos tales como la imagen, la buena apariencia, el buen trato, el decoro o la compostura.

Hoy por hoy, ambos modelos han influido, en la aparición de una nueva filosofía de ética policial centrada en el objetivo de que para que una institución policial sea aceptada por el ciudadano debe prestar un servicio eficiente, completo, integral, transparente y ausente de tendencias corruptivas, donde sus miembros no puedan vulnerar arbitrariamente sus derechos y libertades, y en donde la coacción ejercida, sea aquella utilizada como último recurso. Además, su primario contenido, ha acabado constituyendo las bases de los instrumentos jurídicos de carácter supranacional que, hoy por hoy, rigen los códigos de conducta de los funcionarios policiales de la mayoría de países del mundo civilizado.

b) *La deontología policial en el ordenamiento jurídico internacional*

El ordenamiento jurídico internacional, en lo que a materia deontológica se refiere, ha dejado claro el papel que deben jugar los operadores policiales en el servicio a la comunidad; informándoles de que, como funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, deben, mediante el cumplimiento de sus normas de funcionamiento y comportamiento, respetar plenamente los derechos y libertades de los ciudadanos de su comunidad, y especialmente, respetar, a aquellos sujetos que tienen en virtud de la ley ciertas restricciones en su libertad y en sus derechos tales como son los presos, detenidos o internados.

SERVERA MUNTANER (1999:132) ha definido la *deontología policial* como aquel conjunto de deberes de los policías y sus normas morales, o el conjunto de reglas éticas que regulan el comportamiento profesional del policía. Por el contrario, otros autores como GONZÁLEZ LÓPEZ (2018:70) han propuesto definiciones más sencillas, aludiendo a que la deontología sea considerada como aquel conjunto de acciones u omisiones necesarias para que los integrantes de una institución policial, cumplan eficientemente con su deber. Sea como fuere la calificación y valoración que se haga sobre su terminología, los funcionarios policiales deben, en su actuar, servir a la sociedad en un marco de respeto a los derechos humanos; dejando atrás los antiguos e ineficientes modelos de intervención policial reactiva, y dando paso, a lo nuevos modelos policiales de participación en donde se cohabita con la comunidad desde un frente de prevención y evaluación de actividades y resultados.

Las bases éticas del nuevo modelo deontológico policial se van a abastecer de diferentes fuentes normativas, unas desde un *posicionamiento genérico* y de alcance universal, y otras, desde un posicionamiento más conciso, específico y concreto. Desde un plano más abstracto, cabe destacar el *art. 5 de la DUDH*, que señala que nadie debe ser torturado ni sometido a tratos inhumanos o degradantes, y el *art. 9 de la DUDH* en el que se informa de que no puede verse nadie detenido de forma

arbitraria y sin procedimiento reglado²⁷². En la misma línea se pronuncia la *Convención celebrada en Nueva York el 10 de Diciembre de 1984 contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*, donde se prohíbe a los países suscribientes, promover o tolerar, actos crueles, inhumanos o degradantes de terceros, bien cometidos en su presencia, o bien cometidos por ellos mismos.

Posteriormente, y desde un plano más específico, ha de hacerse mención al *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*; a la *Declaración del Consejo de Europa sobre la Policía* y al *Código Europeo de Ética de la Policía*-. El *Código de Conducta de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* es un código deontológico de carácter internacional que (usado de referencia para los ordenamientos jurídicos europeos) presenta patrones comunes de comportamiento para todos aquellos funcionarios policiales pertenecientes a alguno de los países que lo hayan decidido suscribir. Está compuesto por ocho arts., en el que se configuran una serie de llamamientos éticos y morales respecto al servicio a la comunidad; el cumplimiento del deber y de la ley; la asistencia a las personas más desfavorecidas; la protección y el respeto a la dignidad humana y a los derechos inalienables de las personas; la prohibición de la tortura; el uso ponderado de la fuerza; el uso restrictivo de la información, así como las obligaciones derivadas de su régimen de confidencialidad; y los criterios de actuación práctica de la acción policial²⁷³.

Seguidamente, ha de hacerse mención a la *Declaración del Consejo de Europa sobre la Policía*, como aquella declaración de alcance supranacional que manifiesta un conjunto de valores éticos y morales, instrucciones deontológicas, consideraciones jurídicas y criterios organizativos que sirven para que los funcionarios de policía

²⁷² La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su *Resolución 217 A (III)*, el 10 de diciembre de 1948 en París, en donde se afirma y se reconoce un catálogo de derechos básicos (30 aproximadamente) cuyo fin es resaltar la importancia del valor de las personas y de la libre capacidad que estas disponen para desarrollar sus proyectos vitales con total autonomía.

²⁷³ Hágase referencia a la obra de HERRERA VERDUGO (2006:2) cuando hace expresa mención a los comportamientos del funcionario policial con la comunidad.

presten su servicio dentro de un marco jurídico-ético adecuado. Dicha declaración pretende exigir, mediante un conjunto de declaraciones específicas, que los funcionarios policiales cumplan los deberes que la ley les impone, protegiendo a sus conciudadanos contra actos violentos, depredatorios o perjudiciales con el único fin de crear una sociedad en paz que disfrute del orden y de la seguridad pública; que la actuación policial obedezca a un conjunto de reglas precisas que permitan desarrollarla desde la integridad, la imparcialidad y la dignidad; que los funcionarios policiales ignoren todas aquellas órdenes o instrucciones que impliquen tortura o maltrato humano o degradante, desmarcándose de aquella obediencia debida cuyo fin sea vulnerar los derechos humanos y las libertades fundamentales; que la actuación policial se desarrolle sin dilación y sin demora en el tiempo estrictamente indispensable para la resolución de la misma y con el fin de evitar cualquier perjuicio grave, inmediato e irreparable; que todo funcionario policial sea personalmente responsable de la ilegalidad de los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones o fuera de su práctica, debiendo actuar decididamente y manteniendo riguroso secreto de los hechos que por razón de su cargo conozca o hubiese conocido; y que el uso de las armas se haga acorde a los principios de congruencia, proporcionalidad y oportunidad.

Por último, debe hacerse referencia al *Código Europeo de Ética de la Policía* (CEEP), como aquel instrumento jurídico de carácter internacional que, al amparo de su formato de recomendación, mejora todas aquellas referencias internacionales de carácter ético de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, con el objeto de confeccionar un adecuado marco de referencia deontológica, y servir de guía para todos aquellos países que hayan decidido acondicionar su institución policial a los nuevos parámetros éticos que los ciudadanos exigen. Dispone el texto que los objetivos de la institución policial son garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública; respetar la ley y del orden en la sociedad; proteger y respetar las libertades y los derechos fundamentales del individuo; perseguir la delincuencia y facilitar la asistencia necesaria y los servicios adecuados a su comunidad, pudiéndose llegado el caso, hacer uso de la fuerza de forma adecuada, justa y proporcionada. Además, se pronuncia con extenso detalle cómo van a configurarse sus bases jurídicas; cómo va

a ser la acción de la institución policial con el sistema de justicia penal, cuáles van a ser los criterios de organización estructural, de acción e intervención policial; y cuáles son las bases de su régimen jurídico de responsabilidad corporativa²⁷⁴.

c) *La deontología policial en el ordenamiento jurídico español*

El ordenamiento jurídico español, amparado en todo aquel acervo deontológico de carácter internacional, ratifica los cimientos de sus bases deontológicas a través del *art. 96 de la CE*, en el que dichos instrumentos quedan incorporados a su sistema de fuentes normativas. Posteriormente, es a través del Preámbulo de la LFCS, donde se perfila y precisa su contenido, considerando a la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, y a la defensa del ordenamiento democrático que, mediante los principios básicos de actuación (*véase el art. 5 de la LFCS*), van a permitir que los funcionarios policiales puedan desarrollar sus funciones de forma ética y diligente. Esos criterios deontológicos (*recuérdese el tratamiento anterior de los principios básicos de actuación*) son comunes para todos los cuerpos de seguridad coexistentes en el territorio español. Ello implica, el reconocimiento uniforme de la misma ética a todos los funcionarios policiales con independencia de si actúan o no en un mismo territorio, en una misma competencia o en una misma función; y además simboliza la evidencia de un sistema policial multinivel con pautas de comportamiento y de actuación homogéneas, al menos desde la base de su condición estatutaria. Dichos principios son las bases del

²⁷⁴La *Recomendación sobre el Código Europeo de Ética de la Policía* fue adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros, y se estableció asentándose sobre *tres pilares fundamentales*. Si bien fue redactada en un instrumento de naturaleza no vinculante fue diseñada con la intención de responder a un sistema social - mayoritariamente europeo aunque también fue usado como modelo por otros países terceros- a la configuración de una institución policial novedosa, cuyos componentes fueran advertidos de ciertos principios y comportamientos éticos y cuyas estructuras policiales fuesen creadas bajo principios democráticos. Los pilares que toda institución policial debe tener son un consciente respeto y cumplimiento de la ley, el respeto y la dignidad de las personas a las que se sirve, y el respeto y la protección de los derechos humanos intentando dirigir el carácter vocacional de sus miembros hacia un verdadero servicio público.

comportamiento deontológico de los funcionarios de Policía, y fundamentan, el diligente trato que la sociedad merece tanto en el ámbito organizativo, profesional y comunitario, siempre y cuando no se quebrante el estricto cumplimiento de la legalidad, la neutralidad, la jerarquía, el secreto profesional, el respeto al honor y la dignidad de la persona.

3. El código deontológico y sus funciones en el modelo policial español.

El *código deontológico* es una herramienta esencial de la organización policial para que los funcionarios policiales cumplan sus funciones, ejerciéndose a través de sus criterios y sus pautas de actuación, un proceder éticamente aceptable. Sirve para detectar anomalías, corregir disfunciones, e informar de aquellas incidencias de comportamiento que requieren cierta modulación y disciplina en el diseño del régimen disciplinario. Es una relación sistematizada de normas, deberes, instrucciones y reglas de comportamiento ético, actitudinal y organizativo que orientan al funcionario policial en el modo de comportarse con el fin de forjar su desarrollo moral, ético y social. Contiene normas deontológicas, que no pueden ser tratadas únicamente como simples tratados de deberes morales sin consecuencias jurídicas en el orden disciplinario, puesto que su trasgresión, constituyen el presupuesto del ejercicio de facultades disciplinarias (*véase la STC 21 de diciembre de 1989 [RTC 1989\219]*) y por lo tanto les dota de cierta vinculación con el derecho administrativo-sancionador.

Mediante el código deontológico, se trata de definir el perfil policial que, a diferencia de otros modelos policiales en España, apenas ha sido definido ni mucho menos actualizado²⁷⁵. Ciertamente, puede afirmarse que en nuestro modelo policial

²⁷⁵ El modelo americano de deontología policial goza desde 1956 de dos redacciones deontológicas para el ejercicio de la labor policial. La primera de ellas, la “*Law enforcement Officers Code Ethics*” en la que se alude a una especie de juramento hipocrático respecto a la profesión policial, mencionando el obligado cumplimiento del deber profesional, la actitud del agente en su vida privada; la objetividad y la ausencia de arbitrariedad en la actuación policial. Y la segunda, los *Cánones de Ética*

la actuación de los funcionarios de policía, sea cual sea su delimitación competencial, se rige por una serie de criterios de acción común que responden a funciones de diferente índole y de distinto alcance, que hacen que, a ojos externos a la composición del propio modelo, sea considerado uno de los mejores modelos policiales europeos desde el punto de vista de vista deontológico.

El código deontológico policial español responde, a través de los principios básicos de actuación, a un conjunto de funciones éticas concretas que justifican la solidez y la seguridad jurídica de las intervenciones policiales en nuestro modelo de seguridad. Goza de una *función de servicio público*, donde la institución policial presta servicios sin distinciones, sin discriminaciones, y contribuyendo a que el cumplimiento de la legalidad se haga dentro de un marco democrático adecuado; presta una *función social* específica, no solo limitándose a combatir la inseguridad ciudadana y la delincuencia, sino a crear espacios de desarrollo justos y pacíficos que contribuyan a reforzar la confianza, la cohesión social, y la participación de sus ciudadanos en el sistema; ejerce una *función reparadora*, contribuyendo a promover la excelencia del servicio no solo a nivel personal, marcando pautas de comportamiento en los agentes policiales, sino también a nivel organizacional, al esperar la prestación de un servicio de calidad, rápido y transparente; promueve una *función de responsabilidad social*, puesto que el policía, al ser considerado funcionario público que presta servicios a la comunidad, debe actuar bajo una óptima pulcritud, veracidad, integridad, imparcialidad, honestidad y solidaridad en el ejercicio de su profesión, actuando como parte activa de la sociedad, y contribuyendo, mediante el ejercicio de su actividad, a incrementar el bienestar de las personas a las que sirve, mejorando sus vidas, y dotándoles de confianza.

Potencia el *desarrollo personal y humano* en el que se expanden los valores hacia un mundo más justo, más equitativo y más igualitario, considerando la institución policial como un agente de conciliación, y no solo como un agente de persecución y

Policial, en el que mediante once artículos se abordan actitudes y cuestiones tales como la protección al pueblo; la actuación de los agentes; el uso de los medios; y los modelos de colaboración.

coacción; actúa de modo *ejemplarizante* fijando normas que rigen la conducta y el comportamiento de los miembros policiales y desarrollando mecanismos de reparación y resarcimiento en el ámbito profesional; y ejerce una *función correctora* destinada a disciplinar aquellas disfunciones de la actuación policial, promovidas por la falta de una conducta funcionarial honesta, digna, intachable y excelente.

II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE LA POLICÍA LOCAL

El poder de policía implica la cesión de una parte de las libertades y derechos del ciudadano en favor de que el Estado cumpla con su misión de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y los bienes, así como garantizar una convivencia armónica y pacífica. El uso de ese poder, debe entonces ejercerse con responsabilidad y estricto apego al derecho, y cualquier desviación a la función encomendada, debe ser sancionada o resarcida, según los propios criterios de responsabilidad que determine el ordenamiento jurídico. La actuación profesional de los funcionarios policiales, especialmente en el ámbito local, se produce cada vez con más frecuencia como consecuencia de la obligación que los ciudadanos tienen de someterse a la normas de policía. Por ello, la introducción de nuevos paradigmas y la continua demanda social de una mayor profesionalidad hacia este colectivo, obliga al sistema a mejorar los mecanismos de control y a definir con mayor precisión el abanico de responsabilidades en las que estos pueden verse envueltos, convirtiendo la responsabilidad policial, en un tema capital para la salud democrática de un estado de derecho.

Según señala BARCELONA LLOP (1994:180) no es hasta mediados de los años 80 cuando los daños causados en las intervenciones policiales por los miembros de las fuerzas cuerpos de seguridad, comienzan a ser objeto de pronunciamientos judiciales indemnizatorios -consolidándose a partir de allí- el funcionamiento verdadero del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración en ese campo. LÓPEZ CASANOVA (1997:75) advierte, que la creciente demanda de seguridad por parte de los ciudadanos, ha expandido la

tradicional investigación y prevención delictiva hacia situaciones que afectan a determinados derechos fundamentales tales como son -las manifestaciones, las huelgas, los desalojos, los incendios, la protección civil, etc. Y que por lo tanto, ya no es suficiente que los cuerpos policiales se sometan a la legalidad a través de los tradicionales mecanismos de control interno (*piénsese en inspecciones de servicios; catálogos de infracciones disciplinarias; comisiones de investigación; seguimiento de expedientes; asuntos internos; apertura de expedientes informativos*) sino que hace falta algo más -algo más que permita establecer una corriente de ejercicio responsable y de notable transparencia en el quehacer policial- corrigiendo desviaciones del mal profesional; protegiendo el interés público afectado; y garantizando que un servicio como el de policía sea un servicio profesional ajeno a quebrantamientos y abusos de poder sobre el ciudadano.

Por otro lado, cabe recordar que los actos son cometidos por funcionarios de policía y no por sus AAPP, lo que implica ser conscientes de que, sin perjuicio de posibles responsabilidades patrimoniales o corporativas, van a ser los funcionarios policiales quienes respondan de sus actos personalmente y asuman las consecuencias que de ellos se deriven. En base a ello, es necesario que quede claramente establecido un sistema de responsabilidad policial en los diferentes ámbitos en los que los funcionarios policiales actúen (*penal, civil, disciplinario, administrativo, contable*) para determinar, ante un supuesto comportamiento ilícito, aquel conjunto de consecuencias legales de tipo sancionador, reparador, indemnizatorio, disciplinario o punitivo a aplicar.

1. La responsabilidad disciplinaria

La responsabilidad disciplinaria puede ser considerada como aquella responsabilidad exigida al funcionario policial del ámbito local, dentro de su relación estatutaria, frente al incumplimiento de obligaciones, deberes y comportamientos exigidos en su profesión, respecto a los ciudadanos, a su organización y a sus propios compañeros; en la que se responde a una disciplina interna notablemente superior a la de otros colectivos funcionariales fruto de su pertenencia a un cuerpo jerarquizado, a la especial misión atribuida, y a la susceptible naturaleza de sus

funciones; y en donde la ejemplaridad, la transparencia, y el buen hacer, se convierten en herramientas fundamentales para la configuración y el diseño de su régimen jurídico disciplinario. En base a ello, cabe mencionar que GARCÍA DE ENTERRÍA (1976:399), ya había señalado que, el régimen disciplinario de los funcionarios públicos, siempre había estado con un notorio déficit de garantías jurídicas, al haberse alineado con los patrones del derecho sancionador a través de un conjunto de técnicas toscas, groseras y prebecarianas. Además, añadía, que, si a los cuerpos jerarquizados policiales podían aplicárseles la responsabilidad disciplinaria en base a tipificaciones deontológicas, y no técnicas, quebrantando el principio de tipicidad, se les dejaba expuestos a la imposición de sanciones genéricas e indeterminadas (*piénsese en las expresiones falta de decoro, diligencia, consideración debida, imagen del cuerpo, etc.*) cuya seguridad jurídica no garantizaba credibilidad ni confianza.

Concretamente, la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios de Policía Local, se centra en un entramado complejo normativo cuyo núcleo central se fundamenta en la LFCS (*véase art 5.6 de la LFCS*), y en las leyes de coordinación autonómicas y su normativa de desarrollo²⁷⁶. En dicho art., se establece que los funcionarios de policía “*son responsables personal y directamente por los actos que en su*

²⁷⁶ El marco común en lo que se refiere al régimen disciplinario de las fuerzas y cuerpos de seguridad se refiere a todo aquel conjunto de normas dispersas en diferentes materias y ordenamientos que constituyen elementos clave en la corrección disciplinaria y delimitación de la responsabilidad de los funcionarios de policía. Concretamente en materia de Policía Local debe mencionarse la *disposición final 3ª de la LBRL* señalando que los cuerpos de Policía Local gozaran de estatuto específico propio; la *LO 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía* que se utiliza como régimen disciplinario básico en alguna CCAA cuando se hace remisión directa en su propia ley de coordinación; los *arts. 51 a 54 de la LFCS*; el *art.173 y la disposición transitoria 4ª del TRRL*; los *arts. 93 a 98 del TREBEP*; así como el contenido de la regulación sectorial referente a la utilización de videocámaras en lugares públicos (*véase la disposición adicional 7ª de la LO 4/1997, de 4 de Agosto, sobre utilización de videocámaras en lugares públicos*) que establece que se considerarán faltas muy graves en el régimen disciplinario de las fuerzas y cuerpos de seguridad la alteración o manipulación de los registros de imágenes y sonidos siempre que no constituya delito; la permisividad del acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados; el uso ilegítimo de las mismas; la reproducción de imágenes y sonidos para fines distintos de los legalmente autorizados; la utilización de los medios técnicos fuera de los fines legalmente previstos; etc.

actuación profesional llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión [...] sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las AAPP"; añadiéndose posteriormente en su *art. 6.9* que *“el régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos”*.

Dicha redacción denota que, en el ejercicio de una mala intervención policial o en la extralimitación de su desarrollo, se incurre en responsabilidad personal y directa al haberse incumplido ciertas obligaciones legales y/o reglamentarias profesionalmente impuestas. Sin embargo, la LFCS, nada dice de cuáles van a ser esas infracciones, de su clasificación, de los derechos del infractor, de cómo va a ser el procedimiento disciplinario, y mucho menos de cuáles van a ser las garantías del sancionado; debiendo remitirse a la gran dispersión de la materia prevista en las leyes de coordinación autonómicas²⁷⁷.

Muchas leyes de coordinación han diseñado un régimen disciplinario propio compuesto por un conjunto de infracciones, que según la gravedad de la conducta, se clasifican en leves, graves o muy graves; y un sistema de sanciones vinculado a cada infracción puesto que al ser materia específica estatutaria policial se rige por la LFCS y no por la regulación ordinaria de función pública (*véase el art 3.2 del TREBEP*). Una vez evaluado el comportamiento y la clasificación de ese tipo de infracción, se inicia un procedimiento disciplinario, cuya resolución normalmente está encomendada al ayuntamiento al amparo de la potestad disciplinaria del personal a su servicio, aunque haya ciertas CCAA que lo asignen a alguna autoridad autonómica con el fin de homogeneizar criterios en la materia.

Algunas CCAA como Valencia (*véase el art. 96 y ss. LCValencia*) o Cataluña (*véase el art 46 y ss. LCCataluña*) tienen su propio catálogo de infracciones disciplinarias y su

²⁷⁷ Obsérvese a este respecto la obra de ALEJANDRO NIETO (2005:78) cuando aborda el régimen de responsabilidad y su conexión con las garantías del sancionado en los sistemas de infracciones disciplinarias.

propio procedimiento; otras como Madrid (*véase art. 53 LCMadrid*) han derivado su régimen disciplinario a lo establecido para otras fuerzas y cuerpos de seguridad (*recuérdese la LORDCNP*); otras como la Rioja (*véase art. 57 LCRioja*) han remitido la materia a la LFCS, y en lo no señalado en ella, al régimen disciplinario de la función pública ordinaria autonómica, y en su defecto, al TREBEP; y otras como Navarra (*véase art. 71 LFPNavarra*) han decidido regularla conjuntamente con la materia disciplinaria de la policía autonómica bajo un estatuto unificado.

Dicho acervo normativo ha provocado una sistematización heterogénea del régimen disciplinario de los cuerpos de Policía Local en España, provocando que, ante una multiplicidad de comportamientos catalogados como infracción, se aplique un conjunto de consecuencias jurídicas distintas, en un procedimiento diferente, y con unas peculiaridades propias y singulares durante la tramitación del expediente sancionador, según sea la CCAA donde se haya cometido la infracción.

a) *Los principios inspiradores del régimen disciplinario de la Policía Local*

La mayoría de leyes de coordinación, fundamentan su régimen disciplinario, en una serie de principios comunes a cualquier otro régimen disciplinario de la función pública ordinaria, con el fin de garantizar que el funcionario policial sancionado, no quede sometido a la tradicional voluntad del superior jerárquico, sin prácticamente ninguna garantía procedimental, ni control judicial posterior²⁷⁸. El régimen disciplinario de los cuerpos de Policía Local ha sido diseñado atendiendo a un conjunto de principios que operan, frente a otros, con cierta relevancia, y en el que se destacan especialmente los *principios de tipicidad, legalidad, irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables, no bis in ídem, proporcionalidad, y culpabilidad*.

El *principio de tipicidad*, se presenta como aquel principio que determina que todo aquel acto ejercido por un funcionario policial, solamente puede ser corregido disciplinariamente si es anteriormente especificado y precisado, con la mayor

²⁷⁸ Menciónese la obra de PARADA VÁZQUEZ (2007:561) respecto a los mecanismos de control en el procedimiento disciplinario.

claridad posible, en un determinado tipo legal, lejos del uso de conceptos jurídicos indeterminados que tan habituales vienen siendo en el ámbito policial tales como son el abandono del servicio, el notorio incumplimiento de las funciones esenciales, la grave desconsideración, la pacífica convivencia u el orden público. Su importancia es esencial puesto que el que infringe debe tener un conocimiento específico de lo infringido (*véase la STC de 29 de septiembre de 1997*[RTC 1997\151]), sino de lo contrario, carecería de la predicción razonable de que su actuación era ilegal, y por lo tanto, no podría aplicársele la consecuencia legal con todas sus garantías. En relación a que las conductas objeto de infracción disciplinaria aparezcan en determinados reglamentos, señala LAFUENTE BENACHES (2012:718), que mientras esta aporte unos mínimos criterios genéricos de predeterminación de las conductas infractoras que posibiliten al reglamento la concreción de las conductas que integran el tipo genéricamente descrito por la ley, no habrá noción de ilegalidad. RIVERO ORTEGA (2019:211) ha señalado, en términos más sencillos, que el principio de tipicidad se resume a conocer, bajo un mandato preciso, los hechos y conductas objeto de infracción disciplinaria para que la misma no sea impuesta en base a fórmulas vagas, generales, difusas o indeterminadas.

Seguidamente, se aborda el *principio de legalidad*, partiendo de la premisa de que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan o hayan constituido infracción al régimen disciplinario establecido, o que estas, en el momento de su práctica, se sustenten como lícitas en norma vigente no anulada (*véase la STC de 18 de julio de 2005*[RTC 2005\19]). Dicho principio, debe conectar el hecho producido y su reproche jurídico en una norma de rango legal (*STS de 27 de enero de 1981* [RJ 1981\293]), aunque si bien es cierto que, en las relaciones de sujeción especial del derecho administrativo sancionador, debe tenerse presente la colaboración reglamentaria con el fin de facilitar la comprensión de las conductas y los comportamientos evaluados (*STS de 23 de octubre de 2001* [RJ 2001\8613]). Según SANCHÉZ MORÓN (2016:332), la responsabilidad disciplinaria en la colaboración reglamentaria tiene casi un carácter insuprimible, aunque si bien es cierto que en el ámbito policial, dicha colaboración queda subordinada especialmente a una norma de rango legal. Es interesante señalar al

respecto, la *STSJ de Madrid de 21 de diciembre de 2012 [RJCA 2013\491]* en la que se anula una orden emitida por la Jefatura de la Policía Local del ayuntamiento de San Lorenzo de el Escorial sobre la prestación de servicios de Policía Local, en lo referente a la presentación, imagen y aseo personal de los funcionarios policiales, por no encontrar el contenido de lo ordenado cabida en norma de rango legal.

Posteriormente, se alude al *principio de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables*, como aquel principio que opera bajo la premisa de que todas aquellas normas posteriores que sean más favorables a los expedientes disciplinarios incoados a miembros de la Policía Local deben ser aplicadas de forma retroactiva, beneficiándoles, en la asignación de la consecuencia legal, o dicho de otro modo, todos aquellos expedientes disciplinarios no finalizados en el momento de producirse el cambio en la norma más beneficiosa no podrán tramitarse perjudicando a dichos funcionarios. Ha de tenerse presente la precisión legislativa que se requiere en los procedimientos disciplinarios de carácter transitorio, los cuales, aún están pendientes de resolución (*véase la disposición transitoria segunda de la LCMurcia cuando dice que las faltas disciplinarias cometidas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente ley serán sancionadas conforme a la normativa anterior, salvo que las disposiciones de esta ley fuesen más favorables al interesado, en cuyo caso se aplicará esta*)²⁷⁹.

Posteriormente, se aborda el *principios de no bis in ídem* manifestando que ningún funcionario de policía puede ser sancionado doblemente respecto a un mismo hecho, bajo la lógica de que si este mantiene la misma identidad del objeto, sujeto y fundamento no pueda ser sancionado más de una vez. Dicho principio no debe ser confundido con aquellas situaciones donde concurren en el mismo supuesto infracciones de orden penal y disciplinario, puesto que aquí sí que se responde a fines y bienes jurídicos diferentes; ya que por un lado, se persigue un acto que debe ser reprendido penalmente, y por el otro, se sanciona que ese mismo acto no pueda quebrar la ética en el servicio público y el prestigio del buen funcionamiento de la

²⁷⁹ Véase la obra de BACA ONETO (2016:12) respecto a cómo opera la retroactividad e irretroactividad en los procedimientos sancionadores.

Administración al verse sometido en una relación de sujeción especial (*véase la STC de 6 de Junio de 2011*[RTC 2011\80]). Según PALOMAR OLMEDA (2019:412), el ordenamiento jurídico admite que los mismos hechos constitutivos de delito y castigados mediante la aplicación del C. Penal puedan ser, además, objeto de procedimiento disciplinario, siempre que estén tipificados como infracción administrativa, y ésta responda o sirva, a un bien jurídico distinto del protegido por delitos apreciados en la sentencia penal firme; excluyéndose así la vulneración a dicho principio.

Tradicionalmente, se ha venido entendiendo que, si la Jurisdicción castigaba un hecho, las AAPP, en el ejercicio de su potestad sancionadora, no podía sancionarlo de nuevo. Pero no ocurría lo mismo en el caso contrario, al entenderse que al no ser las resoluciones administrativas, resoluciones judiciales, no existía cosa juzgada, y podía enjuiciarse lo sancionado por la Administración ante la Justicia. Este criterio doctrinal ha sido suavizado tanto por el TS (*STS 6 de mayo de 1987* [RJ 1987\3015]; *20 de febrero de 1992* [RJ 1992\1274]; *entre otras*) como por el TC (*STC 30 de enero de 1981*[RTC 1981\2]; *3 de octubre de 1983*[RTC 1983\77] y *8 de junio de 1989* [RTC 1989\107]; *etc.*) señalando que; si bien no está específicamente recogido en la CE este principio, se infiere de los principios de legalidad y tipicidad; que sancionada una conducta por una autoridad, no puede volver a serlo por otra del mismo orden y naturaleza, aunque formalmente se vehicule a través de otro procedimiento; que la jurisdicción penal es prevalente, y por lo tanto, ni la resolución administrativa produce excepción de cosa juzgada respecto de la jurisdicción ni puede conocer de ella en tanto no se haya pronunciado esta última; que una resolución judicial absolutoria basada en que el hecho no ha existido, o en que en su causación, no ha participado el acusado, vincula a la administración, salvo que dicha conducta sea declarada atípica; y que, excepcionalmente, cabe la doble sanción penal y administrativa del hecho, cuando además de su carácter penal, la conducta sancionada se fundamenta en lo que se conoce como relación de supremacía

especial o estatutaria, castigando esos mismos hechos como prueba de corregir el quebranto al buen funcionamiento de lo público²⁸⁰.

La casuística policial nos permite afirmar que la vulneración del principio no bis in ídem no opera cuando, una condena penal del actor y la subsiguiente imposición de una sanción disciplinaria, no concurren en una identidad de fundamento, puesto que un pronunciamiento judicial penal responde a un bien jurídico protegido en el ámbito penal, y la resolución disciplinaria derivada de ella responde al incumplimiento de los deberes de su condición estatutaria (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana de 2 de junio de 2001 [JUR 2001\280506]*). Así mismo, tampoco vulnera el principio no bis in ídem aquel expediente abierto por el ayuntamiento de Barcelona a uno de sus funcionarios policiales, cuando este ha sido condenado por un delito contra la salud pública puesto que según manifiesta el juzgador “*dicha actuación hace visible el interés del Ayuntamiento en la manifestación exterior del carácter irreprochable de la conducta de los funcionarios que integran la Policía Local, a los que se les encomienda averiguar los delitos y perseguir a los delincuentes, interés que se ve atacado cuando uno de ellos es condenado por uno de los delitos de mayor trascendencia social, como es un delito contra la salud pública*” (*STSJ de Cataluña de 31 de mayo de 2001 [RJCA 2001\987]*).

Por otra parte, cabe destacar el *principio de proporcionalidad*, que sugiere que todo aquel comportamiento realizado por un funcionario de Policía Local y calificado como infracción, sea acorde a la sanción impuesta y a las medidas correctoras establecidas en el correspondiente catalogo disciplinario. No se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, cuando un funcionario policial, es separado del servicio tras haber provocado contusiones por partes de todo el cuerpo a un detenido en dependencias policiales (*STS de 28 de febrero de 2000 [RJ 2000\2655]*); ni cuando se le ha aplicado la suspensión provisional de funciones a un jefe de la Policía Local investigado por un presunto delito de detención ilegal (*STSJ de Madrid*

²⁸⁰ Cabe recordar, que la duplicidad de sanciones en el ámbito de relaciones de poder especial - como es la policial no vulnera el principio de “no bis in ídem” ya que el bien jurídico protegido de cada una de las relaciones de poder es diferente, y por lo tanto responde, a fines de protección distintos (*véase la STC de 8 de julio de 1986 [RTC 1986\94]*).

de 20 de junio de 2001 [RJCA 2001\1344]). Sin embargo, sí que es vulnerado, cuando se impone una infracción muy grave a un cabo que celebrando una reunión con otros compañeros y sus superiores, y tras mostrar disconformidad con la decisión superior de que sea privado de prestar servicio con un vehículo patrulla, la abandona manifestando verbalmente que dicha decisión es “*una medida dictatorial propia de otros tiempos*”. Y también se ha vulnerado cuando, habiendo interpuesto inicialmente una calificación de infracción muy grave de insubordinación por unos hechos concretos, el tribunal, atendiendo a la entidad y gravedad de los hechos, los revisa recalificándolos a un simple apercibimiento (*STSJ de Canarias de 9 de febrero de 1999* [RJCA 1999\360]).

Por último, ha de hacerse mención al *principio de culpabilidad*, el cual, no ha venido recogido en nuestra CE, y por lo tanto, ha obligado a nuestro máximo intérprete constitucional a determinar que su naturaleza es una consecuencia ineludible de los principios de legalidad y prohibición de exceso recogidos en el *art 25.1 CE*, así como que su significado deriva de las exigencias inherentes a un Estado de derecho en el que resulta inadmisibile, dentro del Derecho administrativo sancionador, una responsabilidad sin culpa (*véase la STC de 19 de diciembre de 1991*). Actúa como un principio rector necesario e imprescindible en un Estado de Derecho, por cuanto en virtud de su causa, se asegura que las sanciones sean proporcionales a la gravedad de la culpabilidad del autor, evitando de esta manera la ilegalidad y la corrupción, y haciendo todo lo posible por dar respeto a la dignidad humana.

El principio de culpabilidad, en el ámbito administrativo sancionador en materia de policía, aparece como aquel principio que atribuye la comisión de un acto doloso, culpable o negligente, catalogado como infracción disciplinaria dentro de un régimen disciplinario policial, a un funcionario de Policía Local en virtud de la prospera ostentación de una prueba de cargo dentro de un procedimiento disciplinario. Si dicha prueba de cargo, no prosperase, dicha conducta quedará

protegida por el principio de presunción de inocencia, no pudiendo ser en ningún caso el funcionario sancionado (*véase la STC de 30 de enero de 1995 [RTC 1995\23]*)²⁸¹.

No se encuentra probado el principio de culpabilidad cuando un funcionario policial es sancionado por negligencia grave en el cumplimiento de los deberes derivados de su propia función por no haber llevado adecuadamente el oportuno trámite de un bien decomisado y la organización del servicio no puede aclarar cuál ha sido su destino ni su ubicación final (*STSJ de Cataluña de 16 de mayo de 2011 [JUR 2011\269051]*). Y en cambio, sí que se encuentra probado cuando un funcionario policial no comunica a la Central de Mando, al ser requerido para ello, ni la situación del lugar donde está efectuando el descanso, ni el teléfono operativo que porta, ni si se encuentra a la escucha durante el servicio, siendo posteriormente sancionado por interrumpir la jornada laboral sin tener en cuenta las necesidades de los servicios establecidos (*STSJ de Cataluña 13 de octubre 1998 [RJCA 1998\4008]*).

b) *Sistema de infracciones en el ámbito disciplinario de la Policía Local*

Anteriormente, se había mencionado, que la LFCS no enunciaba un conjunto de comportamientos catalogados como infracción disciplinaria, sino que había que acudir a lo que dispusieran las leyes de coordinación o su normativa de desarrollo. Pues bien, son estas quienes van a establecer un catálogo de conductas reprochables disciplinariamente, atendiendo a criterios de gravedad, que van a ser estructuradas en infracciones leves, graves y muy graves. Obviamente, ha de tenerse presente, que no puede abordarse un sistema de infracciones en sentido absoluto, sino que ha de considerarse que todas las leyes de coordinación, o análogas normativas, tienen sus peculiaridades propias no pudiendo presentarse un listado homogéneo y único sino una relación de infracciones en las que al menos todas, o casi todas las regulaciones

²⁸¹ El principio de presunción de inocencia en nuestro Derecho es concebido como un derecho subjetivo de naturaleza fundamental que no incide ni directa ni indirectamente sobre la definición de las responsabilidades del expedientado, sino que impone la necesidad de que esa responsabilidad quede probada a través del procedimiento establecido, de carácter contradictorio y abierto al juego de la prueba.

de coordinación han coincidido en calificar de idéntica manera determinados comportamientos. Por lo tanto, teniendo presente las peculiaridades mencionadas anteriormente, se puede afirmar que constituyen *infracciones muy graves* en la mayoría de leyes de coordinación de ámbito nacional el siguiente conjunto de comportamientos:

-El incumplimiento del deber de fidelidad a la CE en el ejercicio de las funciones propias que son encomendadas. Incurriría en esta infracción, aquel funcionario que en el ejercicio de sus funciones incumpla el deber de fidelidad a la CE. Recuérdese que es un acto obligatorio y personal anterior a la toma de posesión no pudiéndose presumir su cumplimiento de forma implícita (*STS de 30 septiembre 2008 [RJ 2008\4588]*). No se penaliza cuando fuera del ejercicio de acción pública se muestra una opinión contraria a la CE.

-Todas aquellas actuaciones que perjudiquen el decoro y la dignidad de los funcionarios, o aquellas que dañen o deprecien la imagen del cuerpo y perjudiquen el prestigio y la consideración debida de la institución. Es objeto de esta infracción, ejercer comportamientos como el realizado por aquel funcionario de Policía Local que en estado ebrio y agresivo participa en la pelea de un bar, y tras ser separado por los agentes actuantes, vuelve a pelearse nuevamente en sede policial (*STSJ de Cataluña de 17 de diciembre de 2001 [JUR 2002\109603]*); o aquel funcionario policial que participa en peleas colectivas de hinchadas rivales en un partido de fútbol, ostentando distintivos de su condición policial (*SAP de Murcia de 3 de enero de 2006 [JUR 2006\161872]*).

-Haber sido condenado en virtud de sentencia firme por un delito doloso relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración o a las personas. Son conductas que pueden incardinarse en esta infracción, aquel comportamiento que ejerce un funcionario policial tras haber sido condenado por un delito de hurto, puesto que a criterio de la autoridad judicial, dicha conducta “*merma la confianza depositada por los ciudadanos en los agentes de la autoridad*” (*STSJ de Andalucía de 30 de julio de 2001 [JUR 2002\25750]*); y por el contrario, no puede ser imputable dicha infracción, cuando esos mismos hechos (a criterio de la autoridad

judicial) son considerados ajenos a la profesión policial al cometerse fuera de la jornada laboral y sin ningún tipo de marca ni distintivo que identifique al infractor con el cuerpo policial (*STSJ de la Rioja de 16 de septiembre de 1996* [RJCA 1996\1160]).

-Desobedecer las legítimas instrucciones dadas por las autoridades o los mandos de los que se dependen cuando afecten gravemente al servicio, a los compañeros o a la administración. Son comportamientos objeto de esta infracción aquellos llevados a cabo por aquel funcionario policial que desobedece de manera consciente y voluntaria la suspensión de funciones firme que le había sido impuesta anteriormente por la comisión de una infracción muy grave a su régimen disciplinario (*STS de 6 de febrero de 2006* [RJ 2006\776]); o aquellos desarrollados por un funcionario policial que desatendiendo la orden verbal de un superior de asistir a reforzar la celebración de un acontecimiento deportivo, perjudica gravemente el servicio, obligando a que sea otro funcionario quien finalmente y dejando sus labores desatendidas vaya a cubrir el puesto requerido (*STSJ de Galicia de 8 de noviembre de 2000* [JUR 2001\61147]).

-El abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a los subordinados, a la Administración o a las entidades con personalidad jurídica. Es objeto de esta infracción aquellas conductas en las que el funcionario policial mantiene un comportamiento agresivo en un local de alterne (en evidente estado de embriaguez) solicitando comprobaciones que no le competen al estar de paisano y fuera de servicio (*STS [Sala de lo Militar] de 16 mayo de 2017* [RJ 2017\2282]); o aquella sanción interpuesta a un ciudadano como un autor de una infracción de caza sin que este la hubiera cometido (*STS [Sala de lo Militar] de 20 marzo 2009* [RJ 2009\3931]).

-La práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a los ciudadanos que se encuentren bajo custodia policial. Engloban dichas prácticas aquellos comportamiento realizados por aquel funcionario de policía que encañona con una pistola en la sien a una víctima; diciéndole “*te voy a matar hijo de puta*” tras haberse dado a la fuga (*SJP núm. 4 de Mallorca de 15 octubre de 2010* [JUR 2013\61757]); o aquellas en las que un funcionario policial abofetea a un detenido

durante la diligencia de cacheo estando con las manos contra la pared y las piernas abiertas sin ofrecer ningún tipo de resistencia (*SAP de Sevilla de 22 diciembre de 2011 [JUR 2012\68064]*).

-La insubordinación individual o colectiva respecto a las autoridades o mandos de los que se depende. Esta infracción es cometida por aquel funcionario de Policía Local que ha sido apercibido hasta en tres ocasiones de que deposite el arma reglamentaria por verse inmerso en un procedimiento de revisión médica (*STSJ de Galicia de 24 de noviembre de 1999 [RJCA 1999\5145]*).

-El abandono de servicio, salvo que exista causa de fuerza mayor que impida comunicar a un superior dicho abandono. Esta infracción requiere una continuada falta de asistencia vinculada a una intencionalidad de no volver, o de hacer una abierta dejación de las funciones encomendadas sin ninguna justificación; y supone una verdadera ruptura de la relación de servicio (*véase la STS de 22 de febrero de 1995 [RJ1995\1596]*). Es objeto de esta infracción aquel comportamiento llevado a cabo por un funcionario policial que muestra una falta total y continuada de asistencia al servicio dejando de hacer sus obligaciones sin acreditar causa que lo justifique (*STS de 4 de diciembre de 2001 [RJ 2002\2199]*); y en cambio, no lo es, ausentarse temporalmente para satisfacer necesidades fisiológicas (*STSJ de Comunidad Valenciana de 24 febrero de 1999 [RJCA 1999\209]*).

-La publicación o la utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia; o la violación del secreto profesional cuando perjudique los mandatos propios del desarrollo de la labor policial. Para darse esta infracción es necesario acreditar la divulgación, los perjuicios ocasionados y el contenido reservado de la conversación (*STSJ de la Rioja de 11 marzo 1996 [RJCA 1996\264]*); sin perjuicio de que pueda ser constitutiva de delito (*véase art. 413 y ss. del C. Penal*).

-El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad (*véase todo lo establecido en el epígrafe del régimen de incompatibilidades*). Es conveniente señalar que el incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades puede tener distinta entidad, aunque si bien hay excepciones, en

la mayoría de regulaciones se contempla como infracción muy grave. Según SANCHÉZ MORÓN (2005:347), esta infracción funciona como un tipo de infracción en blanco, debiendo diferenciarse aquellos incumplimientos de carácter formal (*falta de solicitud o reconocimiento en plazo, etc.*) de aquellos otros de tipo sustantivo. A ese respecto, ha señalado la *STSJ de Cataluña de 13 marzo de 2013 [RJCA 2004\137]*, que no es lo mismo el ejercicio de una actividad pública o privada absolutamente incompatible con la función que desempeña el funcionario en el sector público, que el ejercicio de una actividad pública o privada compatible por aplicación del régimen legal aunque sujeta a un reconocimiento o a una autorización previa inexistente.

-La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de estas, o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios; o la falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana²⁸². Obviamente, queda fuera del tipo de esta infracción todas aquellas comprobaciones necesarias llevadas a efecto para deducir las consecuencias retributivas, o aquellos actos, que pretendan ejercer presión por ciertos medios de comunicación para ejercerlas sin que realmente se hayan llegado a celebrar.

-Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio, o realizarlo en estado de embriaguez o bajo los efectos manifiestos de los productos citados. En este sentido obsérvese la *STSJ de Comunidad Valenciana de 10 de junio de 1999 [RJCA 1999\4838]* en la que se incoa expediente disciplinario a un funcionario policial que presta servicio fuertemente influenciado conduciendo el vehículo patrulla fuera del término municipal, y en el momento que es retenido por sus compañeros, muestra una conducta agresiva, desafiante e irrespetuosa hacia los mismos por las altas dosis de alcohol ingeridas; o

²⁸² En dicho sentido cabe mencionar, la obra de GIL PLANA (2013:16), cuando aborda pormenorizadamente el derecho de huelga de los funcionarios públicos como derecho, y la especial mención a la huelga o ejercicio de acto similar como infracción disciplinaria respecto a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

la *STSJ de Asturias de 13 mayo de 1998 [RJCA 1998\1754]* en la que se incoa una infracción disciplinaria a un funcionario policial por mantenerse ebrio fuera de servicio, provocando un incidente grave con el personal sanitario de guardia en un hospital y afectando gravemente a la imagen del cuerpo; o la *STSJ de Madrid de 6 mayo de 2016 [JUR 2016\135319]* en la que se impone una infracción disciplinaria a aquel funcionario policial que, tras haber estado consumiendo sustancias estupefacientes, pretende entrar en una discoteca al grito de “*entro por mis cojones*”; añadiendo después en tono desafiante al vigilante “*te queda claro*”.

-La negativa injustificada a someterse al reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o test de detección de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, legítimamente ordenadas, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio. En este sentido cabe destacar que, para que dicha infracción pueda ser imputable necesita acreditarse que la obligatoriedad de la prueba del test de alcoholemia o la análoga para la detección de sustancias estupefacientes aparezca necesariamente en una norma con rango de ley, no pudiéndose establecer dicho control limitativo de derechos mediante una norma de rango reglamentario (*véase la STSJ de Andalucía de 6 de octubre de 2005 [JUR 2006\213719]*).

-Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social; o el acoso sexual o laboral practicado de forma reiterada en el marco de una relación de servicio, bien a través de actos de acoso psicológico u hostil que produzcan una situación laboral atentatoria a los derechos y libertades, o bien conculcando los derechos de los detenidos; así como el suministro de drogas tóxicas, bebidas alcohólicas o sustancias psicotrópicas; o la obstaculización grave al ejercicio de las libertades públicas y los derechos sindicales. Para calificar si el acto objeto de esta infracción es susceptible de presentar rasgos de tipo discriminatorio, habrá que atender a todo lo dispuesto respecto al *art. 14 de la CE* y a la *jurisprudencia del TJUE y TEDH*, sin olvidar que no toda desigualdad de trato, incluso fundada en algunas condiciones personales o sociales, constituye una

discriminación, si no aparece argumentada bajo una justificación objetiva y razonable de acuerdo con los valores y principios del ordenamiento.

-Las infracciones tipificadas como muy graves en la legislación sobre utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos; así como la alteración, manipulación o destrucción de imágenes y sonidos fuera de lo legalmente autorizado, siempre que dicha conducta no sea considerada delictiva. También son objeto de infracción la cesión, transmisión o la revelación a terceras personas no autorizadas por cualquier medio, ánimo y finalidad de los soportes originales de las grabaciones, o sus copias; la reproducción de imágenes y sonidos grabados con finalidades distintas a las legalmente autorizadas; el uso fraudulento de las imágenes o sonidos grabados legalmente, así como el uso fraudulento de los medios dotados para fines lícitos. En dicho sentido se ha pronunciado la *STSJ de Islas Baleares de 24 abril de 1997 [RJCA 1997\2697]* al considerar que no vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, y por lo tanto, tampoco constituye infracción disciplinaria, la grabación de la totalidad de las conversaciones que se producen por vía telefónica por la Policía Local y los ciudadanos, ya que la misma atiende a intereses generales de carácter municipal y no a intereses particulares de los funcionarios policiales.

-El incumplimiento de al menos tres infracciones graves. Este incumplimiento se refiere a que se produzca en un plazo de tiempo determinado la comisión de varias infracciones de la misma naturaleza, penalizándose mayormente la reincidencia en un corto espacio temporal.

Por otro lado son consideradas *infracciones graves* aquellos comportamientos de menor gravedad que llevan aparejadas consecuencias jurídicas de menor relevancia tales como:

-La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones o cuando se cause un descrédito notorio a la institución policial; o aquella desobediencia a los superiores jerárquicos o los responsables del servicio con motivo de las órdenes o instrucciones legítimas dadas

por aquéllos, siempre que no constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. En dicho sentido, véase la *STSJ de Andalucía de 15 de mayo de 2001* [JUR 2001\244836] en donde incurre en esta infracción aquel agente que no acata la orden de notificar una infracción urbanística ni atiende al cumplimiento del servicio asignado de controlar los puestos de mercado; o la *STSJ de Murcia de 19 de septiembre de 2001* [JUR 2002\3676] en la que un agente desobedece las órdenes encomendadas del inmediato superior sin justificación alguna, provocándose con ello una perturbación grave del servicio al no atender un punto de regulación de tráfico en sus horas de máxima intensidad.

-La omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto que por su entidad requiera su conocimiento o decisión urgente. Téngase presente la *STSJ de Cataluña de 28 de junio de 2001* [JUR 2001\286651] en la que se incoa expediente sancionador a un funcionario policial por no informar a sus superiores de unos hechos ocurridos con un vehículo policial, en el que al parecer, este persigue a varios compañeros en una situación jocosa y de broma, desvirtuando la verdadera labor asignada al patrullaje.

-La falta de presentación o puesta a disposición inmediata en la dependencia donde estuviera destinado, o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de excepción, o sitio o, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana; o, en los casos de declaración del estado de alarma. Téngase presente la vinculación de esta infracción con situaciones de máxima premura y urgencia, en la que el funcionario policial, por su especial condición estatutaria, debe estar permanentemente dispuesto a colaborar con las autoridades en cualquier siniestro, calamidad o catástrofe.

-La tercera falta injustificada de asistencia al servicio en un período de tiempo determinado. Interesante resulta la *STSJ de Murcia de 8 de Julio de 2005* [JUR 2007\5759] en la que se justifica porque la falta de presentación a la prestación del servicio produce grave daño a la función y al servicio policial; manifestando que: “*es notorio que la optimización del empleo de los recursos disponibles impone que se ajusten los cuadrantes al máximo para asegurar la regularidad del servicio sin derroche de medios, de manera*

que la ausencia de efectivos necesariamente implica que otros agentes tengan que ocuparse de mayor carga de trabajo, con el descenso de efectividad correspondiente o la prestación a otras determinadas funciones siendo estas desatendidas con perjuicio de la comunidad”.

-No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad; u originar o tomar parte en altercados durante el servicio; provocar enfrentamientos en la plantilla o faltar al rendimiento de forma reiterada ocasionando un perjuicio a los ciudadanos, a las entidades con personalidad jurídica o a la eficacia de los servicios. En este último caso la falta de rendimiento debe provenir de la voluntad no de la incapacidad; debe ser reiterada no bastando una mera negligencia ocasional (*véase la STS de 11 de junio de 1992 [RJ 1992\4542]*) y debe ir acompañada inexcusablemente del elemento objetivo de perturbación del servicio.

-La emisión de informes sobre asuntos de servicio que, sin faltar abiertamente a la verdad, la desnaturalicen, valiéndose de términos ambiguos, confusos o tendenciosos, o la alteren mediante inexactitudes, cuando se cause perjuicio a la Administración o a los ciudadanos, siempre que el hecho no constituya delito o falta muy grave; o la intervención en un procedimiento administrativo cuando concurra alguna de las causas legales de abstención. Aquí se castiga toda aquella conducta que se aleje de los principios de la buena fe y transparencia en los documentos obrantes durante el ejercicio de las funciones públicas. Las causas de abstención (*véase el art. 23 LRJSP*) deben ser claras e indiscutibles.

-No ir provisto en los actos de servicio del uniforme reglamentario, cuando su uso sea preceptivo, de los distintivos de la categoría o cargo, del arma reglamentaria o de los medios de protección o acción que se determinen, siempre que no medie autorización en contrario. En ese sentido, cabe destacar la *STSJ de las Islas Canarias de 29 abril de 2016 [JUR 2016\152827]* que declara como infracción grave la negativa de un funcionario policial de ponerse el uniforme para prestar servicio.

-Exhibir armas sin causa justificada, así como utilizarlas en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas. En dicho sentido se pronunció la *STSJ de Cataluña de 28 de octubre de 2002 [RJCA 2003\349]* valorando la incoación de un procedimiento disciplinario a un funcionario de Policía Local que disparó contra un

vehículo que no llevaba permiso de conducir ni certificado del seguro, tras no haber obedecido al alto efectuado por el agente en un control preventivo.

-Dar lugar al extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable de los distintivos de identificación o del arma reglamentaria, o asistir de uniforme a cualquier manifestación o reunión pública, salvo que se trate de actos de servicio, o actos oficiales en los que la asistencia de uniforme esté indicada o haya sido autorizada; así como la negativa reiterada a tramitar cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, siempre que no constituya falta leve. En este sentido, cabe destacar la *STS [Sala de lo Militar] de 16 junio de 2016 [RJ 2016\3515]* en donde se califica de infracción grave la asistencia de un funcionario policial a una manifestación vistiendo de uniforme.

-Causar, por negligencia inexcusable, daños graves en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar al extravío, la pérdida o la sustracción de estos. Se aluden a aquellas actuaciones injustificadas que como consecuencia de una conducta negligente acaban dañando bienes o elementos de la dotación policial. En dicho sentido se pronuncia la *STSJ de Andalucía de 13 de junio de 2002 [JUR 2003\41178]*, cuando califica bajo esta infracción el comportamiento de aquel funcionario policial que, desatendiendo sus funciones de patrullaje nocturno, se retira a casa de un particular a altas horas de la madrugada, dejando el vehículo policial sin vigilancia, y acabando este siendo incendiado junto a varias prendas de la uniformidad y un radiotransmisor.

-Impedir, limitar u obstaculizar a los subordinados el ejercicio de los derechos que tengan reconocidos, siempre que no constituya falta muy grave. Normalmente adquiere naturaleza de infracción dolosa en el que el superior alude a cuestiones ficticias o a la expansión del concepto de necesidades del servicio para limitar, restringir o condicionar el disfrute de derechos y permisos legalmente establecidos.

-Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen del cuerpo; o la tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes o

sustancias psicotrópicas, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio. En dicho sentido se pronuncia Aragón (*véase el art. 30.1 LC Aragón*) cuando ha regulado como medida preventiva la posibilidad de someter de oficio al funcionario policial a un análisis clínico, siempre y cuando se aprecien síntomas evidentes de ingesta de alguna sustancia considerada como droga tóxica, estupefaciente o sustancia psicotrópica; o La Rioja (*véase el art. 41.1.n LCRioja*) cuando ha establecido la obligación formal de comunicar a los facultativos, por parte del funcionario policial, el sometimiento a tratamiento médico por alguna de estas sustancias si va a desarrollarse actividad laboral; o Galicia (*véase el art. 59 LCGalicia*) cuando obliga a comunicar su ingesta tanto en el ámbito laboral como en el extra-laboral.

-Solicitar y obtener cambios de destino mediando cualquier recompensa, ánimo de lucro, o falseando las condiciones que los regulan; emplear, o autorizar la utilización para usos no relacionados con el servicio o con ocasión de este, o sin que medie causa justificada, de medios o recursos inherentes a la función policial; infracciones a lo dispuesto en la legislación sobre utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, no constitutivas de falta muy grave; el incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no supongan mantenimiento de una situación de incompatibilidad; o la violación del secreto profesional cuando no perjudique el desarrollo de la labor policial, a las entidades con personalidad jurídica o a cualquier ciudadano.

-La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, siempre que no merezca la calificación de falta muy grave; la infracción de deberes u obligaciones legales inherentes al cargo o a la función policial, cuando se produzcan de forma grave y manifiesta. En dicho sentido cabe mencionar la *STSJ de Cataluña de 3 de febrero de 2003 [RJCA 2003\883]* en la que se sanciona a un jefe de la Policía Local que, tras haber discutido acaloradamente sobre la distribución policial de un evento con el Alcalde, decide dejar todos los componentes policiales de punto fijo en una plaza con el fin de que el resto del municipio se vea mermado en la prestación del servicio.

-La no prestación de auxilio con urgencia en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación, salvo que constituya delito, o la negativa a colaborar en servicios que le sean previamente requeridos. Recuérdese la *STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1999 [RJCA 1999\1805]* en la que se declara que no constituye infracción disciplinaria negarse a prestar la colaboración necesaria con un superior, cuando su mandato alude a recoger a un mendigo que pide limosna en vía pública y trasladarlo posteriormente de forma inmotivada a la sede policial con el fin de auxiliarlo. No incurre en infracción, porque el agente niega dicho requerimiento de colaboración amparándose en que dicho traslado, es susceptible de ser calificado como una detención ilegal, y que por lo tanto, conforma una petición manifiestamente ilícita que no tiene soporte legal.

-La infracción de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, salud, o integridad física, propia o de sus compañeros o subordinados. En este sentido se pronuncia la *STSJ de la Rioja de 3 de noviembre de 1997 [RJCA 1997\2237]* no tanto en el análisis del tipo de infracción disciplinaria producida sino en el contenido de la orden emitida por el superior, el cual ordena, a un subordinado, que adopte las medidas de seguridad individuales oportunas mediante la colocación de un chaleco antibalas; y ante la cual, este se niega alegando excesiva suciedad.

Por último, se recogen otro conjunto de comportamientos cuya gravedad es de escasa entidad y cuya consecuencia jurídica implica connotaciones de apercibimiento o de toque de atención. Entre dichos comportamientos se encuentran:

-El retraso o la negligencia en el cumplimiento de las funciones y órdenes recibidas. Véase la *STSJ de Andalucía de 15 de octubre de 1997 [RJCA 1997\2387]* cuando señala que constituye una infracción leve de dejación o negligencia en las funciones previamente asignadas, la conducta llevada a cabo por aquel funcionario de la Policía Local que omite y desatiende las instrucciones dadas respecto a la vigilancia de una zona de reservas de estacionamiento, en la que posteriormente, estacionan multitud de vehículos dificultando la celebración del evento.

-La incorrección con los ciudadanos o con otros miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad siempre que no merezcan una calificación más grave. En dicho sentido es muy significativa la *SJCA de Murcia de 12 de febrero de 2007* [JUR 2008\104077] en la que se corrobora la calificación de una infracción leve de incorrección con un superior a un funcionario de Policía Local cuando, tras la asignación de un servicio, este dirige en concretos términos que el servicio que le ha sido asignado ha sido “*para putearle*”. Fundamenta la resolución judicial que incurre en infracción disciplinaria porque dichos términos (así expresados) constituyen una falta de respeto que no se hace en el seno de un debate o discusión, previamente convenidos con aceptación de ciertos desaires o enconamientos propios de una disputa verbal, sino que se realizan con el propósito de replicar, y reprochar al superior, y con la intención de cambiar la voluntad del mismo por cauces distintos a los reglados.

-La inasistencia al servicio que no constituya falta de mayor gravedad y el incumplimiento de la jornada de trabajo, así como las faltas repetidas de puntualidad en un número de días determinado²⁸³. En dicha línea se muestra la *STSJ de Murcia de 31 de mayo de 2005* [JUR 2007\5900] señalando que, como mínimo, el funcionario policial tiene el deber de poner en conocimiento de sus superiores la existencia de cualquier causa que le impida prestar el servicio, con el fin de llevar a cabo una adecuada redistribución del personal y evitar una posible perturbación en su funcionamiento.

-El mal uso o el descuido en la conservación de los locales, del material o de los demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia, cuando no constituya falta más grave; dar lugar al extravío, pérdida

²⁸³ Esta conducta queda modulada en diferentes supuestos según la CCAA que la prevea. La *CCAA Canaria* menciona a través del *art. 44.4 de LCCanarias* que ante supuestos de indisposición debe ponerse en conocimiento inmediato del superior tal circunstancia con el fin de que no se perturbe el servicio, o se haga el menor daño posible; otras como la *CCAA Riojana* a través de su *art. 41.1.g* señala que en determinados supuestos de este tipo y ante la falta de personal por este motivo otros agentes puedan ser requeridos fuera de su jornada de trabajo ordinaria sin perjuicio de la correspondiente compensación.

o sustracción por simple negligencia, de los distintivos de identificación, del arma reglamentaria u otros medios o recursos destinados a la función policial; la exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada o el consumo de bebidas alcohólicas durante el servicio; prescindir del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio, así como no tramitar las mismas quedándose exceptuadas del conducto reglamentario aquellas que se formulen por los representantes de las organizaciones sindicales en el ejercicio de la actividad sindical. En relación a esta última infracción, cabe mencionar que la *STSJ de Comunidad Valenciana de 19 de noviembre de 2001 [JUR 2002\214727]* ha definido el conducto reglamentario como aquel cauce comunicativo reglado al que debe acudir un funcionario de Policía Local para aquejarse de los superiores, para formular ciertas quejas o sugerencias respecto al servicio, o cualquier tipo de conflictividad en el mandato de las ordenes encomendadas.

-El retraso, descuido o negligencia en el ejercicio de las funciones policiales. En dicho sentido debe destacarse la *STSJ de País Vasco de 16 de Marzo de 2001 [JUR 2001\300029]* en la que se analiza la incoación de un expediente sancionador por infracción leve a un funcionario de la Policía Local que tarda en llegar a un servicio treinta minutos, cuando en condiciones normales se hubiera hecho en cinco, debiendo ser finalmente la policía autonómica quien lo cubra.

-El abandono de servicio cuando no constituya infracción muy grave o grave (*véase la STSJ de Galicia de 28 de junio de 2001 [JUR 2001\260928]* en la que se declara procedente la sanción impuesta a un funcionario de Policía Local que abandona su puesto cuando todavía no había sido relevado); el descuido en el aseo personal y el incumplimiento de las normas sobre la uniformidad, siempre que no constituya falta grave. (*apréciese la STSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de mayo de 2002 [JUR 2001\280323]* en la que se declara procedente la apertura de un procedimiento disciplinario a un funcionario de Policía Local por comparecer en sede policial sin vestir la uniformidad reglamentaria habiendo sido advertido en varias ocasiones de que lo haga); la ausencia injustificada de cualquier servicio cuando no merezca calificación más grave (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana de 24 de diciembre de 2002 [JUR 2004\17460]* que declara procedente la sanción impuesta a un funcionario de

Policía Local por hacer un uso indebido de la licencia de créditos horarios por actividad sindical, puesto que en vez ejercer tal función es detectado realizando el camino de Santiago); etc.

-La omisión intencionada de saludo a un superior, o que éste no lo devuelva, o infringir de otro modo las normas que lo regulan (*véase STSJ de la Rioja de 24 de septiembre de 1998 [RJCA 1998\3007] que declara procedente la sanción impuesta a un funcionario de la Policía Local por omitir intencionadamente el saludo reglamentario al Alcalde*); así como la práctica de cualquier clase de juego que se lleve a cabo en las dependencias policiales, siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen policial; o la ostentación de insignias, condecoraciones u otros distintivos, sin estar autorizado para ello, siempre que no merezca una calificación más grave.

-La desobediencia a las instrucciones de un superior cuando no sean calificadas como graves o muy graves, o aquellas incorrecciones con los compañeros, otras fuerzas y cuerpos de seguridad, u otros miembros de la corporación cuando estas no sean calificadas como graves o muy graves. En dicho sentido es amplio el abanico de supuestos que muestran los tribunales entendiendo dentro de esta conducta comportamientos tales como: aquel funcionario de Policía Local que, desobedeciendo a un superior que previamente le había ordenado vigilar, inspeccionar y regular las zonas de aparcamiento de los lugares donde se hallaba prestando el servicio, le recrimina verbalmente su disconformidad; diciéndole que sabe perfectamente lo que tiene que hacer y que si quiere dar parte de los hechos, lo haga (*STSJ de Galicia de 30 de mayo de 2001 [JUR 2001\236056]*); o aquel funcionario de Policía Local que se dirige a sus compañeros de trabajo en un elevado tono de voz y un léxico inadecuado creando un mal ambiente de trabajo (*STSJ de Cataluña de 7 de mayo de 2001 [JUR 2001\244440]*); o aquel comportamiento llevado a cabo por un funcionario policial que, tras serle asignado un punto de regulación de tráfico, mantiene una actitud incorrecta hacia su superior, quejándose en voz alta y de forma jocosa mediante continuos aspavientos irrespetuosos y desconsiderados (*STSJ de Andalucía de 5 marzo de 2001 [JUR 2001\278792]*).

-La omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad cuando el asunto no requiera especial urgencia o una tramitación más diligente. En dicho sentido, véase la *STSJ de Aragón de 9 septiembre de 2002 [JUR 2003\146779]* que declara procedente la sanción impuesta por el Superintendente de la Policía Local de Zaragoza al Director de la Academia de Formación por haber omitido que uno de los alumnos de la Academia no ha prestado servicio uniformado durante al menos un mes en clase de educación física por no querer ponerse el vestuario deportivo; o la *STSJ de Navarra de 10 de mayo de 2001 [JUR 2001\190521]* en la que se declara procedente la sanción impuesta a un funcionario de Policía Local por la omisión de informar y tomar las medidas necesarias ante un presunto, y posteriormente declarado falso, aviso de bomba terrorista, ya que el tribunal entiende que ha habido una negligencia considerable en la tramitación de la novedad y en la resolución del problema.

Finalmente, y a grandes rasgos como se ha habido mencionado anteriormente, se cierra el catálogo de infracciones leves con una *clausula residual* que dispone que son infracciones leves las demás que se establezcan en las leyes, disposiciones reglamentarias de desarrollo, o se deriven de los anteriores como consecuencia de prohibiciones y limitaciones específicas de la propia materia de coordinación. Esta cláusula de cierre ha sido fuertemente criticada por su imprecisión y por la inseguridad jurídica que provoca, si bien es habitualmente utilizada por los tribunales ante situaciones que constituyen irregularidades no subsumibles en otros preceptos sancionadores. Esta infracción, debe sustentarse en un comportamiento adecuadamente probado, que no ofrezca duda alguna en su realización correspondiendo a la Administración -en ejercicio de su potestad punitiva- aportar aquellos elementos de juicio de los que se infiera una conducta atribuible al sancionado (*véase la STSJ de Aragón de 8 marzo de 1999 [RJCA 1999\3100]*).

c) *Sistema de sanciones disciplinarias en las leyes de coordinación.*

Modalidades y criterios de graduación

Antes de proceder a detallar que sanciones disciplinarias operan en el régimen disciplinario de los cuerpos de Policía Local, hemos de hacer mención a que se

entiende por sanción disciplinaria en el contexto que dicha tesis aborda. Ha de considerarse como *sanción disciplinaria*, aquella facultad concedida a través de las leyes de coordinación a la administración municipal, con el objetivo de que esta pueda imponer la potestad disciplinaria ante conductas o comportamientos inadecuados de sus funcionarios policiales. Dicha sanción, va ligada a un comportamiento catalogado como infracción, y que según sea calificada como leve, grave o muy grave, dará lugar a un determinado tipo de sanción, más o menos restrictiva y/o limitante de derechos. Puede ser de tipo personal y/o económico, pudiendo afectar a la estabilidad del empleo, al salario, a la carrera profesional o a la privación de la actividad laboral. Quedan sistematizadas en varias modalidades, y atienden, según sus criterios de graduación, a diferente intensidad según se hayan prefijado en las correspondientes leyes de coordinación. Según PALOMAR OLMEDA (2016:665) constituye un catálogo abierto puesto que puede ser ampliado mediante ley por cada CCAA, permitiéndose tantos catálogos de sanciones disciplinarias como CCAA hayan decidido postularse en la materia.

En primer lugar, aparece la *separación del servicio*, como aquella sanción disciplinaria en la que el funcionario policial es apartado del común de sus cometidos principales, privándole de seguir prestando su servicio de forma ordinaria y habitual. Supone la pérdida de la condición de funcionario público, o la privación de participar en posteriores pruebas selectivas, siempre y cuando se presente ante la concurrencia de circunstancias agravantes de suficiente porte o ante la perpetración de unos de hechos de especial gravedad (*STS de 8 de febrero de 2012 [RJ 2012\3822]*). Ocupa un supuesto diferente que la separación del servicio se aplique como consecuencia de una condena penal. Se impone ante comportamientos graves tales como que un funcionario policial ejerza malos tratos e intente sustraer objetos a un ciudadano que ejerce la mendicidad en la vía pública con el fin de desplazarlo del lugar donde supuestamente molesta (*STSJ de Cataluña de 19 de junio 1999 [RJCA 1999\1949]*); o cuando un funcionario policial ha sido condenado como responsable de siete robos con violencia o intimidación (*STSJ de Galicia de 4 de octubre de 2000 [JUR 2001\20957]*). En cambio, no procede cuando la infracción calificada por el instructor del procedimiento disciplinario no afecta ni a la función de la

Policía Local ni daña de forma directa a los intereses públicos (*STSJ de Cataluña de 14 de diciembre de 2001 [JUR 2002\109516]*). Además, debe señalarse que puede ser impuesta aun disfrutando de una licencia no retribuida (*STSJ de Comunidad Valenciana de 14 de octubre de 2010 [JUR 2011\34571]*).

Por otro lado debe aludirse con un cierto menor nivel de intensidad en el reproche jurídico a la *suspensión firme de funciones* o la temerariamente llamada “*suspensión de empleo y sueldo*”. Dicha sanción, no solo suspende al funcionario policial de los derechos económicos vinculados a su salario, sino que le priva temporalmente del ejercicio de funciones públicas y de todos los derechos y prerrogativas anexos a su condición estatutaria. Su resolución es tomada por el pleno municipal, sin perjuicio de que haya sido inicialmente prevista e iniciada con carácter cautelar por la propia jefatura. Procede cuando un funcionario policial desobedece una orden clara y terminante de un mando superior (*STSJ de Madrid de 28 de junio 2001 [RJCA 2002\56]*); o cuando un funcionario policial incumple reiteradamente la orden superior de asistir a un punto semafórico de regulación del tráfico para agilizar la circulación rodada (*STSJ de Murcia de 27 de febrero de 2001 [RJCA 2001\651]*); o cuando el funcionario policial abandona el servicio sin mediar causa de fuerza mayor (*STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2003 [JUR 2003\258595]*). Y no procede, cuando no se ha realizado bajo el procedimiento legalmente establecido (*STSJ de Murcia de 25 marzo de 2011 [JUR 2011\189236]*); o cuando la infracción de la que se deriva su imposición no ha perturbado los servicios encomendados, no ha generado daños y perjuicios a la administración, o a los administrados, o ni tan siquiera, ha creado una situación de trascendencia real en la seguridad pública (*STSJ de Cataluña de 26 de febrero de 2001 [JUR 2001\162591]*).

Seguidamente cabe mencionar otras sanciones disciplinarias menos dañinas para la esfera jurídica del agente sancionado como son el traslado forzoso, el demérito, el apercibimiento, o la deducción proporcional de haberes. El *traslado forzoso* es aquella sanción disciplinaria que genera un traslado de forma no voluntaria del funcionario policial a un puesto de trabajo distinto del que venía prestando, o con ciertas alteraciones sustanciales en su naturaleza y ejercicio. El *demérito*, como aquella

sanción disciplinaria consistente en la penalización de la carrera profesional, de las expectativas de promoción, o de la participación de los procesos de movilidad voluntaria que le suponen al funcionario policial; o bien no ascender quedándose en el puesto; o bien quedar degradado en jerarquía y puesto, siempre y cuando se haya dado causa legal y específicamente establecida. El *apercibimiento*, como aquella amonestación producida a raíz de ser advertido una primera vez en la comisión de una determinada conducta sancionable (normalmente de carácter leve) con el fin de que no se repita en un futuro próximo²⁸⁴.

La *deducción proporcional de haberes*, opera como aquella sanción que merma las retribuciones del funcionario policial fruto del incumplimiento de ciertas obligaciones estatutarias tales como son –el incumplimiento íntegro de la jornada de trabajo, la falta de puntualidad o la ausencia injustificada al puesto-. Los descuentos de cantidad se harán por unidades horarias y no por fracciones (*STSJ de Cantabria de 16 de abril de 1998 [RJCA 1998\1731]*), y son correspondientes al periodo donde la sanción haya adquirido firmeza y no antes (*STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2000 [JUR 2000\187807]*). Sírvase de ejemplo Cataluña (*véase el art. 52.1.d de la LCCataluña*) que determina que la deducción de haberes se llevará a cabo según lo que disponga el *art. 37 del Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña* tomando de base las remuneraciones íntegras mensuales y el número de horas aprobadas en cómputo anual por el vigente pacto-convenio.

Por último, cabe destacar que el sistema de sanciones disciplinarias que cada CCAA haya decidido establecer va a respetar una serie de criterios comunes (*piénsese en la intencionalidad del sujeto responsable en la comisión de la infracción; la reincidencia; el historial profesional; la incidencia sobre la seguridad ciudadana; la perturbación del normal funcionamiento de la administración; el grado de afectación de los principios de disciplina, jerarquía y subordinación; la pena impuesta; el deterioro de la imagen del cuerpo; la relación de la conducta*

²⁸⁴ En este sentido véase la obra de CASTILLO BLANCO (1992) cuando hace un minucioso tratamiento de las sanciones disciplinarias.

delictiva objeto de condena con las funciones policiales, etc.) y un conjunto de reglas genéricas tales como que las *infracciones muy graves* lleven aparejada la imposición de la sanción de separación del servicio, la suspensión de funciones o la pérdida de remuneración por un periodo limitado comprendido entre seis meses y un día hasta un máximo de seis años; que las *infracciones graves* lo hagan con la suspensión de funciones de cinco días a tres meses y la pérdida de remuneración por el mismo periodo; y finalmente, que las *infracciones leves* lo hagan con la suspensión de funciones, la pérdida de remuneración y el apercibimiento por un tiempo inferior (*recuérdese que tanto los plazos de días como las sanciones preceptivas o potestativas van a ser moduladas en función de los propios criterios de coordinación autonómica no permitiéndonos afirmar una distribución homogénea sino aproximada de su aplicación*). Cabe recordar que no todas las leyes de coordinación han decidido pronunciar sus propias reglas de materia disciplinaria, remitiéndose en muchos casos, al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía (*recuérdese la LORDPN*) tal como es el caso de Aragón.

d) *El procedimiento disciplinario en las leyes de coordinación*

Todos aquellos expedientes con ánimo correctivo que han sido iniciados por haber cometido alguna infracción disciplinaria por parte de algún funcionario policial, deben ajustarse a unas reglas de juego previamente diseñadas denominadas procedimiento disciplinario. Estas reglas de juego se apoyan en los mismos principios inspiradores del orden penal, y por lo tanto, se les aplican los mismos principios procedimentales (*véase la STSJ de Comunidad Valenciana del 16 de mayo de 1997*[RJCA 1997\996]). En el procedimiento disciplinario policial concurren los mismos principios que cualquier procedimiento sancionador (piénsese en legalidad, impulso de oficio, sumariedad, celeridad, imparcialidad, agilidad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, concurrencia de sanciones, etc.) Señala SANCHÉZ MORÓN (2016:353) que las sanciones disciplinarias no pueden imponerse de plano, sino en virtud de un procedimiento ad hoc, constituyendo una garantía tanto del acierto de la decisión como de los derechos de defensa y presunción de inocencia del inculpaado.

La mayoría de leyes de coordinación, imponen su corrección disciplinaria, bajo el cumplimiento de lo señalado en el procedimiento administrativo común (*véase Título IV de la Ley 39/2015*); coincidiendo en que este deberá *ser instruido con anterioridad a la imposición de las sanciones*, y que en el caso de que se declaren hechos probados en la jurisdicción penal, estos quedaran automáticamente vinculados al mismo. También han señalado que su resolución definitiva solo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme. La competencia para incoar dicho procedimiento será de los ayuntamientos, diferenciando matices sobre la instrucción y el tipo de infracción disciplinaria que se cometa, sin perjuicio de que el mismo pueda armonizarse en algún órgano autonómico a través de ciertos instrumentos normativos o mediante la suscripción de convenios concretos.

Dividen su procedimiento entre un *procedimiento ordinario*, incoado en virtud de la comisión de infracciones graves y muy graves, en donde se da una instrucción más larga, lenta y rígida; y un *procedimiento abreviado o simplificado*, incoado en virtud de la comisión de infracciones leves y en el que su tramitación es más ágil, dinámica y célere²⁸⁵. *Se inicia* siempre de oficio, bien por una orden superior, bien por la denuncia de un ciudadano, o bien por la comunicación realizada por otro compañero, subordinado, o fuerza y cuerpo de seguridad o AAPP que haya sido afectada por un comportamiento susceptible de ser calificado como una infracción disciplinaria. Con posterioridad, y con el fin de recabar más información y ampliar la actividad indagatoria, la autoridad competente debe realizar todas aquellas actuaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y a la delimitación de

²⁸⁵ Véase el especial tratamiento que da la CCAA de Islas Baleares en su ley de coordinación al procedimiento disciplinario donde a través de los *arts. 76-105 LCBaleares* se recogen todas las garantías de los presuntos infractores y cada una de las acciones de las fases del procedimiento - iniciación, ordenación, instrucción, resolución y ejecución- de forma detallada y secuenciada través de un abanico de disposiciones generales -principios, reglas básicas del procedimiento, derecho de defensa, nombramiento de instructor y secretario, régimen de la prueba, vista del expediente, copia de las actuaciones, etc.-; referencias al tipo de procedimiento-si se vincula a infracciones leves, infracciones graves o muy graves- y al régimen de ejecución de la sanción, anotación y cancelación en el registro.

responsabilidades, con el fin de ajustar la sanción procedente a la infracción que se pretende imputar.

Activado el procedimiento, comienza la *instrucción*, atribuyéndose el expediente a un instructor que con carácter general será un técnico de personal del ayuntamiento correspondiente, sin perjuicio de que ciertas CCAA exijan que sea un funcionario de Policía Local de la misma escala y categoría o superior, o incluso, miembros de otros cuerpos policiales²⁸⁶. La instrucción de aquellas infracciones leves es mucho más rápida que las graves o muy graves, puesto que el infractor, una vez asumido el conocimiento de lo imputado, y tras haber formulado de manera concisa y por escrito las alegaciones que haya estimado oportunas (*piénsese en la recopilación de pruebas, documentación o cualquier tipo de manifestación o acto que le sea de interés*) procede a esperar la resolución disciplinaria en unos plazos mucho menores.

Por el contrario, en el régimen ordinario, el instructor deberá delimitar el tipo de infracción cometida, las causas que llevaron a ello, la graduación de los hechos y la estimación de mantener, suspender o ratificar las medidas cautelares adoptadas. Durante la instrucción, el presunto sancionado tiene derecho a seguir de cerca toda la tramitación, conociendo los extremos del expediente y pudiendo hacer todas aquellas alegaciones que la legislación le permita en cada fase sin perjuicio de que en su audiencia o toma de declaración pueda disponer de asistencia letrada según haya reconocido la respectiva regulación de la CCAA. Posteriormente, el instructor, redactará la pertinente *propuesta de resolución* con las conclusiones establecidas respecto al tipo de infracción, el grado de participación y la sanción a imponer; notificándola y abriendo la posibilidad de que el futuro sancionado alegue o utilice

²⁸⁶ Véase *art. 93.2 LCValencia* que señala que “*Quien instruya el procedimiento sancionador deberá ser, en todo caso, personal funcionario de Policía Local perteneciente a la misma o superior escala a la de la persona inculpada. En el caso de infracciones graves y muy graves, se podrá encomendar la instrucción del procedimiento al personal funcionario perteneciente a un cuerpo de Policía Local distinto de aquel al que pertenezca la persona presuntamente infractora.*” permitiendo externalizar la instrucción del procedimiento a otro funcionario ajeno a la organización.

todas las pruebas y recursos disponibles en el procedimiento para defenderse²⁸⁷. Una vez ejercidas dichas actuaciones, será elevada dicha propuesta de resolución al órgano competente para que, tras la práctica de las diligencias complementarias que considere oportunas, dicte la resolución correspondiente. Esta deberá ser motivada, y en ella, no se podrán introducir hechos distintos de los que sirvieron de base a las alegaciones; determinándose con total precisión la falta que se estime cometida, el funcionario responsable, la sanción que se le impone y los recursos que procedan contra ella, el órgano ante el que han de presentarse y los plazos para interponerlos.

Cabe señalar que la resolución deberá ser dictada antes del plazo de seis meses (como regla general) si dicha ley de coordinación se ha sometido a la normativa disciplinaria del CNP (*véase el art 46 LORDCNP*), o del tiempo que la propia ley de coordinación haya estimado, siempre y cuando aparezca fijado en una norma de rango legal tal y como señala el *art. 21.2 de la Ley 39/2015*; y que en la mayoría de las CCAA no excederá de un año (*véase por ejemplo el art 102.1 LCBaleares*). La falta de resolución en el plazo previsto dará lugar a la caducidad del procedimiento y al archivo de las actuaciones; y por el contrario, su adecuada notificación, permitirá abrir la vía de los recursos administrativos que, según haya agotado o no la vía administrativa, se hará en alzada o en reposición en el plazo de un mes desde aquella; o del recurso judicial contencioso-administrativo en el plazo de dos meses una vez finalizada la revisión administrativa.

Las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se impongan y su naturaleza, y comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se le imponen las mismas. De no ser posible el cumplimiento de la sanción en el momento en que se dicte la resolución por hallarse el funcionario en situación administrativa que lo impida, ésta se hará efectiva cuando su cambio de situación lo permita, salvo que haya transcurrido el

²⁸⁷ Véase el *art. 31 de la LC Aragón* que manifiesta una doble remisión legislativa, por un lado remite al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía todo lo relativo a la tipificación de las infracciones y sanciones, y por el otro, todo lo previsto respecto al procedimiento y a los órganos competentes a lo dispuesto para los funcionarios de la administración local.

plazo de prescripción. El cumplimiento se hará en la forma que menos perjudique al sancionado. Las sanciones disciplinarias impuestas a los funcionario policiales serán inmediatamente ejecutivas y su cumplimiento no se suspenderá por la interposición de ningún tipo de recurso administrativo o judicial, si bien la autoridad a quien compete resolverlo, podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución de la sanción impuesta en el caso de que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o de difícil reparación.

Ha de tenerse presente que una vez ya iniciado la tramitación de un expediente disciplinario, o en ocasiones con anterioridad, y entre que se cumplen los plazos desde que comienza la instrucción hasta que finaliza el procedimiento, es necesario llevar a cabo la adopción de una serie de *medidas cautelares* que, según el tipo de infracción cometida, deben garantizar la protección de ciertos bienes jurídicos tales como son la seguridad colectiva, el ambiente de trabajo, las dependencias policiales o la imagen del cuerpo. Dichas medidas operan como aquel conjunto de medidas de carácter provisional (*piénsese en la suspensión de funciones, adscripción a otro puesto, retirada del arma, prohibición de portar credencial o uniforme, prohibición de acceso a las dependencias policiales, etc.*) que, debidamente motivadas, proporcionadas, justificadas y razonadas, permiten a la autoridad competente pronunciarse cautelarmente en el procedimiento²⁸⁸. La adopción de dichas medidas depende de que el procedimiento se haya incoado, bien por la comisión de infracciones graves o muy graves, o bien en supuestos tasados de extrema y urgente necesidad, debiendo respetar siempre las formalidades, los plazos y la caducidad prevista en el procedimiento (*STSJ de Murcia de 30 de diciembre de 2011* [JUR 2012\29042]).

La apertura de un procedimiento penal contra un funcionario policial impide, a la administración dependiente, tramitar un expediente disciplinario por los mismos hechos hasta que no se dicte resolución judicial que ponga fin al proceso penal,

²⁸⁸ Hágase mención a *STSJ de Asturias de 22 de noviembre de 2002* [JUR 2003\31921] en la que se estima como razonable y proporcional la imposición de la suspensión provisional de funciones a aquel funcionario de Policía Local que en el ejercicio de sus funciones públicas ha causado efectos perjudiciales a bienes y derechos de un detenido durante las primeras diligencias.

obligando a que la suspensión de las medidas cautelares adoptadas, subsistan indefinidamente mientras dure la tramitación de correspondiente proceso (*STSJ de Cataluña de 3 de junio de 2003 [JUR 2004\34810]*); si bien es cierto que cada vez los tribunales abogan más por establecer una cierta limitación temporal, salvo que se presenten derivadas de una situación de prisión provisional o de otra naturaleza distinta que le impida de algún modo al funcionario ejercer sus funciones (*JCA de Barcelona de 24 de enero de 2012 [JUR 2013\333801]*), con el fin de no agravar desproporcionadamente el patrimonio del culpable de la infracción mientras no haya recaído resolución definitiva.

Otro de los asuntos de relevante interés en los procedimientos disciplinarios de los cuerpos de la Policía Local es quien ostenta la *competencia sancionadora*. Con carácter general recae en el *Alcalde* la incoación y resolución de los expedientes disciplinarios, el nombramiento de instructor y del secretario, así como la imposición definitiva de la sanción disciplinaria sin perjuicio de que pueda ser delegada en la Junta de Gobierno municipal (*véase la STSJ de Cataluña de 31 de Octubre de 2006 [JUR 2007\118027]*); en otros funcionarios públicos (*STSJ de Madrid de 20 de 1998 [RJCA 1998\930]*), o en aquellas otras autoridades autonómicas según sean infracciones concretas en materias de aprendizaje formativo, celebración de cursos, o infracciones a las reglas de convivencia en los procedimientos de preparación y formación dentro de las academias formativas (*véase art. 83.1 LFPNavarra que atribuye la competencia sancionadora en aquellos procedimientos sancionadores incoados en virtud de infracciones leves a la Jefatura de la Policía Local con el fin de agilizar el procedimiento*)²⁸⁹.

Finalmente, y en cuanto al *régimen de titularidad de la responsabilidad disciplinaria*, la mayoría de leyes de coordinación han evolucionado notablemente agrupando, no solo aquellos autores materiales de la infracción disciplinaria cometida, sino ampliando la responsabilidad a otros círculos de sujetos próximos que hayan

²⁸⁹ Interesante referencia debe hacerse a la obra de GARCÍA MACHO (1991:71) cuando aborda el régimen disciplinario y su procedimiento en las fuerzas y cuerpos de seguridad.

participado, conocido o realizado actos de colaboración, cooperación o encubrimiento²⁹⁰.

Según BARCELONA LLOP (1996:72) la responsabilidad no acaba en el autor de la infracción, sino que se extiende a los materiales ejecutores del hecho sancionable y a cuantos a él concurren con medios directos, personales y eficaces. Ello conlleva tener presente obligación de todos aquellos funcionarios policiales a dar cuenta inmediata de hechos que puedan ser constitutivos de infracción a sus superiores, a la autoridad judicial y a la administración de la que dependen, con el fin de tomar las acciones legales oportunas y restaurar la crisis de credibilidad que dichas conductas pudieran provocar en el ciudadano (*véase el art. 25 LORDPN , en ocasiones de aplicación subsidiaria, que establece que, en cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta infracción disciplinaria pueda ser calificada como infracción administrativa de otra naturaleza o como infracción penal, lo pondrá en conocimiento del órgano que hubiera ordenado la incoación para su comunicación a la autoridad administrativa o judicial competente o al Ministerio Fiscal*). También cabe mencionar, que las *causas de extinción de la responsabilidad* disciplinaria son similares en la mayoría de leyes de coordinación, aludiendo a los tradicionales supuestos de cumplimiento de la sanción, muerte de la persona responsable y prescripción de la infracción; sin perjuicio de que pudieran aparecer otras legalmente previstas tales como el indulto o la amnistía.

e) *El régimen disciplinario del personal funcionario en prácticas.*

Ha de recordarse que el funcionario policial “*en prácticas*” era aquel aspirante que, habiendo superado el proceso selectivo para acceder al puesto de Policía Local, todavía estaba realizando el curso selectivo de formación en la academia, y por lo

²⁹⁰ Sírvase de ejemplo el *art. 60.2 LCRioja* que determina que incurrirán en la misma responsabilidad que los autores de una infracción los que dentro del cuerpo induzcan a su comisión, así como los superiores jerárquicos que la toleren. O también el *art. 71.2 LFPN Navarra* cuando añade que también incurrirán en responsabilidad disciplinaria los encubridores, definiendo posteriormente el encubrimiento como la acción de no dar cuenta al superior jerárquico competente, de forma inmediata, de los hechos constitutivos de falta grave o muy grave de los que se tenga conocimiento.

tanto, no había completado todavía ni su proceso formativo ni había tomado posesión como funcionario de carrera. Dicha modalidad de estructura subjetiva está sometida a un régimen disciplinario propio regulado bien en la propia ley de coordinación, o en su defecto, en los respectivos reglamentos de funcionamiento de los centros de formación, academias o similares previstos en la regulación de cada CCAA²⁹¹. Dicho régimen disciplinario contempla un conjunto de infracciones que, según su gravedad, pueden ser catalogadas como muy graves, graves y leves y que se componen de la vulneración de aquellos principios éticos y de convivencia que deben regir un buen funcionamiento del centro, una buena convivencia entre alumnos y profesores y un desarrollo tranquilo y pacífico del curso formativo.

Son calificadas como infracciones aquellos comportamientos que perturban o alteran la convivencia en el centro, las insubordinaciones, las peleas entre compañeros, las faltas de respeto a los docentes, las desconsideraciones graves, los hurtos de material, la imprudencia en el manejo y uso del arma, la posesión de drogas, las maquinaciones engañosas en exámenes o en determinadas pruebas selectivas, el abandono de aula de forma injustificada, la falta de disciplina, el menosprecio y la vejación a los compañeros, la falta de puntualidad, el abandono voluntario del aula, el trato descortés, la falta de aseo personal u otros incumplimientos respecto a la convivencia y la uniformidad (piénsese en la falta de higiene, custodia inadecuada, mal uso, elementos ostentosos, etc.). Sírvese de ejemplo la *STSJ de Andalucía de 11 de diciembre 2014 (JUR 2015\171397)* que considera el consumo de drogas de un alumno del curso selectivo como un acto que denota ausencia de moralidad y que lesiona gravemente el prestigio de la escuela; o la *STSJ de Comunidad Valenciana de 7 de junio de 2016 (JUR 2016\213614)* en la que se considera infracción disciplinaria la exhibición de carnet de prácticas de un alumno para obtener el acceso a una discoteca; o la *STSJ de Madrid de 16 septiembre de 2009 (JUR 2010\39963)* en la que se considera infracción muy grave el comportamiento

²⁹¹ Véase el *Título V del Reglamento de la Academia de Policía Municipal de Madrid (BO. Ayuntamiento de Madrid 04/07/2002)*

de un alumno en prácticas que, esgrimió repetidas veces su pistola, apuntando a varias personas en evidente estado de embriaguez.

Dicho régimen disciplinario difiere en su procedimiento, respecto al procedimiento ordinario, en cuestiones tales como que la *competencia sancionadora* recae sobre el titular de la dirección de la academia autonómica y no sobre el Alcalde o persona en la que este delegase; o en los *criterios de graduación de la infracción* que, en vez de apoyarse en parámetros de intencionalidad, reincidencia o afección a la seguridad ciudadana, se centra en la afectación a los principios de jerarquía y subordinación, el normal desenlace de las clases y en las especiales condiciones del comportamiento del alumno. En la misma línea se presenta alguna matización respecto al sistema de sanciones ordinario, añadiéndose, la expulsión parcial o total del curso selectivo, la baja como funcionario en prácticas o la pérdida de puntos sobre la calificación final.

2. La responsabilidad penal

La responsabilidad penal en el ámbito de la Policía Local, es aquella responsabilidad que se atribuye a los funcionarios policiales como consecuencia de la comisión de una acción u omisión, dolosa o imprudente, tipificada en el C. Penal, dentro o fuera de su esfera profesional, y en la que se produce la lesión de un bien jurídico penalmente protegido. Esa lesión provoca un grave quebranto al funcionamiento de las AAPP, afectando a los propios intereses de la administración, quebrando sus bienes, su patrimonio, vulnerando los derechos de los ciudadanos; y poniendo -en evidente y manifiesto riesgo- la legalidad, honestidad y protección del interés general que la acción administrativa debe, o al menos debería, cumplir y satisfacer. Los funcionarios policiales, son considerados en el ámbito penal como funcionarios públicos, y como tal, gozan de una protección jurídica mayor que la ofrecida en otras profesiones. Un funcionario público -a efectos del C. Penal- es aquel funcionario que por disposición inmediata de la ley, o por elección o por nombramiento de la autoridad competente, participa en el ejercicio de funciones públicas (*véase el art. 24.2 del C. Penal*); descartándose, entre ellas, tal como señala

SANCHÉZ MORÓN (2016:34) las ejercidas en virtud de un contrato laboral o de prestación de servicios.

Los funcionarios policiales, están llamados a perseguir todo aquel hecho que revista o pudiera revestir carácter delictivo, dentro del ejercicio de sus competencias, y con independencia de que su conocimiento proceda del ejercicio de sus funciones de policía judicial, administrativa o derivada de otra asignación legal. Según el *art. 408 del vigente C. Penal* toda autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años. Dicha acción delictiva se consume en aquellos supuestos donde el agente decide no actuar, debiendo de hacerlo, por haber tenido conocimiento de un hecho que presenta caracteres delictivos, o por haber tenido constancia de sus indicios (*STS de 10 de marzo de 2006 [RJ 2006, 2279]*); o bien, cuando no ha confeccionado el atestado, o confeccionado este, no lo ha tramitado (*STS de 17 de junio de 1998 [RJ 1998, 5380]* y *de 9 de julio de 1994 [RJ 1994, 5703]*). Dicho tipo delictivo no castiga la persecución de un delito ya calificado, sino la abstención del deber de todo funcionario policial de no dar a la “*noticia criminis*” la importancia que requiere, bastando con que el agente tenga indicios de que la actividad que se desarrolla ante él, y en la que no interviene, debiendo de hacerlo, es “indiciariamente delictiva”, y sin perjuicio, de la certeza de que aquella actividad en su valoración no acabe siendo un delito con todos sus elementos jurídicos (*STS de 15 de marzo de 2012 [RJ 2012, 4066]*)²⁹².

Seguidamente, ha de señalarse que el *art. 22.7 del C. Penal*, recoge una circunstancia agravante de la pena para aquellos casos en los que el funcionario policial comete un delito prevaliéndose de su carácter público, con el fin de

²⁹² Los funcionarios de la Policía Local tienen impuesta la obligación legal de actuar ante posibles delitos por su propia regulación tal y como le impone su estatuto a través de del *art. 5. 2. e. LFCS* cuando manifiesta que “*en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance*”.

satisfacer sus propios propósitos e intereses criminales en vez de actuar al cargo del interés general (*STS de 1 de febrero de 2007 [RJ 2007\737]*).

Algunas de esas conductas son las mismas o similares a las de otros tipos delictivos de general aplicación, solo que su reprochabilidad punitiva se ve agravada por ostentar la condición de funcionario público. Tal es el caso de las detenciones ilegales y secuestros (*art. 167 C. Penal*); los delitos relativos a la prostitución (*arts. 177 y 178 C. Penal*); el descubrimiento y revelación de secretos (*art. 198 C. Penal*); el allanamiento de morada, allanamiento de domicilio de personas jurídicas y establecimientos abiertos al público (*art. 204 C. Penal*); la receptación y otras conductas afines (*art. 303 C. Penal*); los delitos contra la salud pública (*art. 362 quater, 369.1.1º y 372 C. Penal*); etc.

Y en cambio, hay otros comportamientos delictivos que para su correcta tipificación requieren -entre sus elementos definitorios- que sean cometidos por funcionarios públicos -incluidos policías-. Dichos delitos son las torturas u otros delitos contra la integridad moral (*art. 174,175 y 176 C. Penal*); las acciones falsarias (*arts. 391,394.1 y 398 C. Penal*); la prevaricación y otros comportamientos injustos (*arts. 404 y 405 C. Penal*); el abandono de destino y omisión en el deber de perseguir delitos (*arts. 407,408 y 409 C. Penal –véase la exposición anterior-*), la desobediencia y denegación de auxilio (*arts. 410,411,412 C. Penal*); la infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (*arts. 413 al 418 C. Penal*); los delitos de cohecho (*420 y ss. C. Penal*); el tráfico de influencias (*arts. 428 al 430 C. Penal*); el delito de malversación (*arts. 432 al 434 C. Penal*); los fraudes contra las AAPP (*art 436 C. Penal*); las exacciones ilegales (*art. 437 C. Penal*); las negociaciones y actividades prohibidas de los funcionarios públicos y los abusos en el ejercicio de su función (*arts. 439 a 444 C. Penal*); la usurpación de atribuciones (*arts. 506 a 509 C. Penal*) u aquellos otros delitos cometidos contra la libertad domiciliaria y demás garantías de la intimidad (*arts. 534,535 y 536 C. Penal*); o contra la libertad individual tales como

son la asistencia letrada, la libertad de expresión, asociación, reunión, etc. (*arts. 537 al 542 C. Penal*)²⁹³.

Además, debe tenerse presente otras conductas penales contempladas en leyes especiales, como es el caso de la *LOREG*, en donde aquellos funcionarios policiales también pueden incurrir en ilícitos de naturaleza penal desatendiendo obligaciones de apoyo, asistencia y supervisión de funciones encomendadas en materia electoral, o mediante la difusión de propaganda y/o la participación en otras actividades con estas relacionadas (*véanse los arts. 139, 140, 143, 144.2 y 146.2 LOREG*).

Hoy por hoy, la casuística policial es de lo más variada encontrándose responsabilidad penal en funcionarios de Policía Local cuando estos manipulan el sistema informático para anular las multas que han sido impuestas a ellos mismos o a terceros conocidos (*SAP Murcia de 25 febrero de 20019 [JUR 2019\92870]*); o cuando, ejerciendo funciones propias de su cargo y aprovechándose de la autoridad que se les ha otorgado, imponen sanciones por estacionamientos indebidos solicitando importes económicos para su retirada (*SAP Las Palmas de 18 julio de 2017 [ARP 2018\1147]*); o cuando han practicado una notificación oficial señalando que el interesado ha rehusado, cuando en realidad se encontraba ausente (*SAP Valencia de 6 julio de 2016 [ARP 2016\1039]*); o cuando ostentando un puesto de Subinspector no tramitan las denuncias de tráfico impuestas por los agentes bajo su mando (*SAP Badajoz de 2 febrero de 2016 [ARP 2016\277]*); o cuando han golpeado en la cabeza, piernas y tórax, de forma humillante y vejatoria a dos menores tras haberles dado el alto (*SAP Santa Cruz de Tenerife de 30 julio de 2015 [ARP*

²⁹³ El C. Penal en su *Título XIX “Delitos contra la Administración Pública”* recoge *cuarenta y dos* arts. (*véanse del art.404 al art. 445*) que abordan un conjunto de conductas delictivas cuyo sujeto activo requiere, entre otros, tener la condición de funcionario público. Además en el Cap. V “*De los delitos cometidos por los funcionarios públicos contra las garantías constitucionales*” del *Título XXI “De los delitos cometidos contra la Constitución”* del C. Penal también se alude a otra serie de comportamientos atentatorios (*véase arts. 529 al 542*) contra derechos fundamentales y garantías constitucionales de los ciudadanos vulnerándose la intimidad, la inviolabilidad domiciliaria, la libertad deambulatoria, la correspondencia, la imagen, el derecho de asociación, expresión o reunión.

2015\1099]); o cuando se ha manipulado el registro informático de gestión del depósito de la grúa, en concreto las fechas, para eludir el pago de las tasas devengadas con el fin de obtener un beneficio propio (*SAP Barcelona de 7 de abril de 2015 [ARP 2015\510]*); o cuando se ha alterado la documentación de la ITV, para poder conseguir para un tercero un coche abandonado en el depósito de la grúa (*STS de 17 de enero de 2012 [RJ 2012\324]*); o cuando se ha sancionado un vehículo que realmente no ha cometido ninguna infracción (*SAP Barcelona de 22 mayo de 2008. [ARP 2009\816]*); o cuando se han modificado los decibelios anotados en una medición de ruidos sin constar su firma, quedando dicha medición vinculada a múltiples efectos como documento público (*SAP Barcelona de 29 septiembre de 2015 [ARP 2015\1140]*).

Otra cuestión esencial de la responsabilidad penal de los funcionarios policiales es el modo en que dicha responsabilidad va a ser exigida, ya que la ley (*véase el art. 37.1 LRJSP*), dice que se hará según lo que disponga la legislación correspondiente. También señala que pueden coexistir con los procedimientos de responsabilidad patrimonial instruidos al efecto -los cuales- quedaran suspendidos si la determinación de los hechos en el orden penal fuesen necesarios para su determinación en dicha vertiente de la responsabilidad (*véase art. 37.2 LRJSP*) y que nunca podrá dar lugar a una duplicidad indemnizatoria (*véase el art. 121 C. Penal*).

Cuando un funcionario policial, ha sido condenado penalmente, está obligado a reparar a la víctima o al perjudicado, bajo el régimen jurídico de la llamada responsabilidad civil derivada del delito, o, "*ex delicto*". Dicha responsabilidad es una responsabilidad civil incardinada en el ordenamiento jurídico penal y, a diferencia de la responsabilidad penal, no trata de responder ante la lesividad de un bien jurídico penalmente protegido sino de responder ante el resarcimiento de los daños que dicha actuación delictiva ha provocado en determinadas personas o bienes. Ciertos autores como DOMENECH PASCUAL (2009:152) han criticado enérgicamente dicha coexistencia, abogando, para evitar los abusos en el procedimiento penal, su eliminación cuando al funcionario policial se le condene por la comisión de delitos culposos y no dolosos. La persona lastimada en sus bienes, patrimonio, o intereses,

encuentra, al amparo del *art. 109 del C. Penal*, una acción que le permite exigir responsabilidad ante la ejecución de un hecho descrito por la ley como delito. Además, cabe señalar que toda persona responsable de un delito lo es también civilmente de los perjuicios o daños que del mismo se deriven (*véase art. 116.1 C. Penal*).

Las AAPP responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean agentes de la autoridad o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones, siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados (*aunque los tribunales activen dicha subsidiariedad por imprudencias policiales también –véase la STS de 27 de octubre de 2009 [RJ 2009\5755] que mantiene la responsabilidad civil subsidiaria del Estado de un guardia civil que ha sido condenado por homicidio por imprudencia leve-*); y sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios (*véase el art. 121 C. Penal*)²⁹⁴.

Dicha responsabilidad se ejerce como acción civil dentro del proceso penal, y ante el juez del orden penal, teniendo como objetivo reparar los daños causados dentro de las reglas de la jurisdicción penal. Bajo su amparo, la víctima pretende verse compensada en todos aquellos daños y perjuicios producidos en sus intereses por parte de quien los ha causado, encontrándose con la ventaja, de que la respuesta subsidiaria de la AAPP es, al menos en la mayoría de los casos, solvente, y al final acaba indemnizando. También es conveniente que el perjudicado tome parte en el proceso penal mediante la su adhesión al ofrecimiento de acciones (*véase los arts. 109 y 110 LECRIM*), consolidando formalmente su intervención adhesiva como perjudicado y ofendido, y poder exigir así su derecho de reparación, sin perjuicio de que a criterio del MF esta pueda llevarse a cabo.

²⁹⁴ Obsérvese la obra de ROIG TORRES (2010:14) cuando hace especial mención a la estructura jurídica y su ubicación, en el ordenamiento jurídico, de la responsabilidad civil derivada del delito.

Además, cabe señalar que la AAPP que ha satisfecho las cantidades indemnizatorias guarda una acción contra el funcionario policial denominada *acción de regreso*, con el fin de que puedan exigírsele los costes de reparación subsidiaria -si llegado el caso- la conducta hubiese sido dolosa, culposa o negligentemente grave; y siempre y cuando se haga dentro del procedimiento oportuno (*la acción de regreso se abordara posteriormente en la responsabilidad civil y patrimonial*).

3. La responsabilidad civil

La responsabilidad civil, en el ámbito de la Policía Local, es aquella responsabilidad imputable a todo aquel policía que, por acción u omisión, interviniendo dolo, culpa o negligencia grave, causa daño a otro o a la administración, pudiendo responder incluso con su propio patrimonio personal. Cuando la administración confirma a una particular el derecho a resarcirle por un funcionamiento normal o anormal de un servicio público, en raras ocasiones decide exigirle responsabilidad al funcionario que la ha provocado. Esa falta de reprendimiento, y la ausencia de una verdadera indagación en los hechos causantes del daño, denotan una pasividad manifiesta por parte de la administración de perseguir realmente lo sucedido, aunque el sistema le haya habilitado facultades jurídicas para hacerlo²⁹⁵.

En la actualidad, la administración municipal puede exigir directamente responsabilidad civil a sus funcionarios de policía, sin embargo, no puede hacerlo así el perjudicado, que como bien dice SANCHÉZ MORÓN (2016:363), deberá dirigir su reclamación directa y exclusivamente contra la propia administración desde dos frentes bien diferenciados. No obstante, sí que se ha reconocido la posibilidad de

²⁹⁵ Cuando se hace referencia a las tradicionales facultades jurídicas para exigir a los funcionarios públicos responder de aquellas actuaciones que han practicado con cierto dolo, culpa o negligencia ha de mencionarse la *Ley Maura de 5 de Abril de 1904* en la que se contemplaba por primera vez la posibilidad de que la administración pudiese exigir responsabilidad directa contra aquellos funcionarios públicos que, incumpliendo deberes legales de su profesión, hubiesen causado perjuicios y daños en bienes o patrimonio de las AAPP.

exigir una responsabilidad civil del funcionario ante la jurisdicción civil, pero únicamente cuando los actos dañosos estén en total desconexión con el servicio público prestado (*véase la STS de 17 febrero de 2006 [RJ 2006\889]*); no siendo tal y como señalan QUINTERO OLIVARES, CAVANILLAS MÚGICA y DE LLERA SUAREZ-BARENA (2002:173) poder ser aplicada esa desconexión sobre un concepto de servicio público en sentido restrictivo -sino todo lo contrario- bajo su concepción en un sentido amplio, entendiéndolo como aquel conjunto de actuaciones administrativas que, mediante prestaciones asistenciales, satisfacen concretas necesidades colectivas bajo la titularidad de una AAPP.

El primero de los frentes, es ejerciendo la *vía de regreso* frente a aquellos supuestos en el que el funcionario policial, en su hacer o no hacer, produce daños y perjuicios a un tercero debiendo responder en primer lugar la administración. En estos casos, la administración activa la denominada acción de regreso, exigiéndoles, a las autoridades o al personal a su servicio, la responsabilidad previamente sufragada si esta nace de una actuación policial dolosa, culposa, o negligentemente grave. Dicha responsabilidad se exige previa instrucción del oportuno procedimiento en que se evalúa el resultado dañoso, el grado de culpabilidad, la responsabilidad profesional y su relación con el mismo; con el fin de cuantificar el daño, y proceder, con posterioridad, a la devolución de lo que previamente la administración hubiera desembolsado.

Dicha práctica, hoy por hoy, es inusual y anecdótica fruto de un corporativismo mal entendido y de una opacidad administrativa más que significativa. En ese sentido señala DOMENECH PASCUAL (2012:518) que si la Administración exigiera a sus servidores la reparación íntegra de todos los daños que éstos le hubiesen ocasionado negligentemente provocaría dos efectos inmediatos; por un lado, la adopción de pautas de comportamiento excesivamente conservadoras y perjudiciales para los intereses públicos; y por el otro, la merma del personal dispuesto a realizar cierta profesiones sin unas altas condiciones retributivas (*véase la STC de 1 febrero de 2016 [RTC 2016\15]* en la que el tribunal -tras ser condenado un superior en el trato a un subordinado por permitir la existencia de un clima laboral de hostigamiento

*destinado a minar su autoestima, su aislamiento y su menoscabo profesional- sugiere la activación de la vía de regreso respecto al funcionario policial causante, con el fin, de sufragar los gastos ocasionados y perjuicios que de su “culpa in vigilando” se ha provocado)*²⁹⁶.

El segundo de los frentes se materializa, cuando la administración, exige responsabilidad al funcionario policial por haber sufrido daños y perjuicios en bienes o derechos propios, fruto de la prestación del servicio policial en una actuación dolosa, culposa, o negligentemente grave. Ante este supuesto, no es necesario que se haya lesionado el patrimonio o los derechos de terceros, sino que se hayan provocado daños en derechos y bienes propios, posicionando como principal perjudicado a la administración (*piénsese en un supuesto donde se causan daños al vehículo policial como consecuencia de su utilización injustificada*). En la actualidad, la exigibilidad de responsabilidad al funcionario policial por haber causado daños a bienes o derechos propios de la administración, se ve suplantada por la exigencia de la responsabilidad disciplinaria sin llegar, en la mayoría de los casos, al reclamo material de los desperfectos ocasionados. Cabe señalar que la exigibilidad de dicha responsabilidad, hoy por hoy, ha adquirido un carácter imperativo (*véase el art. 36 LRJSP*), es decir, obliga a la administración a exigirla, puesto que con la anterior regulación (*véase el ya derogado art. 21 del RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial*) no constituía más que una facultad de la administración afectada dentro de su margen de elección.

²⁹⁶ El art. 36 de LRJSP articula el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las AAPP, especificando en su apdo. 2 que “La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio en vía administrativa de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia grave, previa instrucción del correspondiente procedimiento”. Dicho procedimiento se iniciará por acuerdo del órgano competente, notificándose a los interesados, y constatando -al menos- las alegaciones durante un plazo de quince días; la práctica de las pruebas admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas durante un plazo de quince días; la audiencia durante un plazo de diez días; la formulación de la propuesta de resolución en un plazo de cinco días a contar desde la finalización del trámite de audiencia y la resolución por el órgano competente en el plazo de cinco días.

Ello conlleva que, frente a todas aquellas intervenciones que hayan provocado daños a terceros, a bienes o intereses públicos, o hayan afectado a derechos municipales; y siempre que se haya hecho de forma dolosa, culposa o negligentemente grave, los perjuicios causados no sean sufragados por el erario público (*como hasta entonces*) sino por el patrimonio personal, presente y futuro, del funcionario policial.

Finalmente, recuérdese que la responsabilidad civil derivada del delito, fue tratada en el anterior epígrafe de la responsabilidad penal como una responsabilidad civil derivada de cierta actividad delictiva, que dispone de unos plazos, formalidades y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico penal, al nacer de aquellos actos y omisiones ilícitos en el que interviene cualquier género de culpa o negligencia (*véase el art. 1089 del C. Civil*).

4. La responsabilidad patrimonial de las AAPP

Específicamente, el estatuto policial ha señalado a través del *art. 5.6 LFCS*, que los funcionarios de policía adquieren una responsabilidad personal y directa por todos aquellos actos que, en su actuación profesional, se llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las normas reglamentarias que rijan su profesión; y sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pudiera corresponder a la administración de la que se dependiese. Dicha advertencia nos presenta un *escenario de cohabitación*, entre la responsabilidad personal y directa, que puede ser exigida al funcionario policial, por sus actuaciones u omisiones, o por las lesiones producidas a bienes y derechos de terceros en sus intervenciones, o los daños causados a su propia administración, y la responsabilidad patrimonial de las AAPP, que debe responder de todos aquellos daños y perjuicios que sus funcionarios hubieran cometido en el ejercicio de sus funciones por el funcionamiento normal o anormal de sus servicios.

Algunos autores como TORRE DE SILVA y LOPEZ DE LETONA (2013:81), han definido la responsabilidad patrimonial de las AAPP, como la responsabilidad civil extracontractual aplicada a la Administración; y otros como COSCULLUELA MONTANER (2019:591), la han definido como aquel supra-concepto que tiene, tanto elementos comunes del Derecho privado como del Derecho público, cuyos presupuestos jurídicos para su exigibilidad son el daño, la imputabilidad, el título en cuya virtud surge el deber de indemnizar, y la indemnización.

Se puede afirmar, que la responsabilidad patrimonial desde la perspectiva de la Policía Local, puede considerarse como aquella responsabilidad imputable a la administración municipal destinada a sufragar aquellos daños y perjuicios que puedan ser provocados por sus funcionarios policiales -dentro del ejercicio regular o irregular de sus potestades y atribuciones- y en cualquier ámbito material (*piénsese en el ámbito administrativo, penal, social, etc.*) en el que se despliegan sus funciones. Es una responsabilidad objetiva, subsidiaria, y directa, amparada en el deber jurídico de la administración municipal de indemnizar a los particulares/víctimas de los daños o lesiones producidas sobre sus bienes o derechos por el normal o anormal funcionamiento de los servicios policiales prestados; siempre que estos no se hayan producido por fuerza mayor, y siempre que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlos.

La responsabilidad patrimonial se exige sobre una *lesión resarcible*, es decir, aquella que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar. Debe tratarse de un daño efectivo –no meras expectativas-; evaluable económicamente –no proyectado únicamente sobre bienes patrimoniales sino también sobre otros tipos de bienes tales como el moral o personal-; e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. En dicho sentido, señala BARCELONA LLOP (2013:1813), que el que la conducta de la víctima haya propiciado el daño sufrido no implica que necesariamente aquella tenga el deber jurídico de soportarlo, cuando la actuación policial fuese excesiva, desproporcionada, o estuviese mal desarrollada, debiendo atenderse cada supuesto a las circunstancias concretas del caso. Si bien la mayoría de

las veces el daño no será antijurídico, pues la actuación policial estará amparada por el ejercicio legítimo de una potestad prevista en las leyes. Debe mantenerse una relación de causalidad, es decir, que la actuación u omisión de la Administración sea la causa del daño, no habiendo intervenido ningún tercero ni ningún particular que haya tenido algún tipo de culpa o negligencia (*es interesante hacer mención a la STS de 19 julio 2001 [RJ 2001\8018], en donde se confirma la existencia de la relación de causalidad de un funcionario policial que usa su arma reglamentaria fuera del servicio, al considerar responsable a la administración al permitirle, portarla, provocando con dicha habilitación una situación de peligro*).

La *casuística judicial* en materia de responsabilidad patrimonial de los funcionarios de Policía Local es muy extensa (piénsese en daños a detenidos, uso del arma, huidas de la policía, manifestaciones, daños en entradas y registros; daños a la intimidad, honor o propia imagen de ciudadanos, daños derivados de informes o documentos policiales, daños derivados de seguridad vial en sus funciones de vigilancia del tráfico, del uso de sus bienes muebles o inmuebles, etc.); y gira en torno a conocer, si el funcionamiento del servicio policial ha sido considerado normal o anormal, dependiendo de factores tales como son la percepción del destinatario del servicio, si el mismo se ha prestado de forma adecuada o inadecuada, si se ha omitido algún tipo de control, supervisión o deber específico de actuación impuesta por normativa interna, o si se han desarrollado elementos que denoten una clara y manifiesta dejación de funciones²⁹⁷.

Para ubicar dicha casuística es necesario destacar en primer lugar como se define aquella *responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos*. Esta vertiente se considera como aquella responsabilidad cuyo título de imputación sirve como elemento de prevención en las actuaciones de las organizaciones administrativas; en donde se determina si la conducta llevada a cabo por el funcionario policial, y que obliga a indemnizar, ha sido considerada como dolosa, culposa, o negligente; si se ha realizado omitiendo los mínimos cuidados para su

²⁹⁷ Véase la obra de AHUMADA DE RAMOS (2009:21) cuando aborda los principios comunes de actuación de las fuerzas policiales como presupuestos definidores de la responsabilidad patrimonial de la administración.

evitación; o si se ha desarrollado fuera de los cauces de la normalidad. Es un funcionamiento anormal de los servicios públicos, aquella intervención, en la que dos policías no retiran el cinturón a un detenido antes de ingresarlo en el calabozo, suicidándose con el posteriormente (*STSJ de Galicia de 19 noviembre 1998 [RJCA 1998\4360]*); o aquella otra en la que no se le retira a una detenida los cordones de los zapatos ni de la camisa, antes de ingresarla en el calabozo, suicidándose con ellos posteriormente (*SAN de 25 de abril de 2012 [JUR 2012\169167]*); o aquella intervención en la que la grúa municipal, por mandato de la Policía Local, retira un vehículo de la vía pública sin dejar constancia a su propietario de la retirada, obligando posteriormente a este a denunciar y a su aseguradora a desembolsar la cobertura por sustracción y robo (*STSJ de Andalucía 3 abril del 2000 [RJCA 2000\1843]*); o aquella otra en la que se produce una utilización inadecuada de ciertos datos de carácter personal, obrantes en ficheros policiales, siendo incluida la fotografía del afectado en un libro de detenidos por delitos graves (*STSJ de País Vasco de 19 septiembre de 2018 [RJCA 2008\660]*); o aquella otra actuación en la que un detenido fallece por asfixia a causa de un incendio producido en el depósito municipal de detenidos tras haberse incendiado el colchón donde descansaba (*STSJ de Asturias de 18 marzo de 1998 [RJCA 1998\1157]*).

En cambio, la *responsabilidad por funcionamiento normal* de los servicios públicos, no se basa tanto en comportamientos humanos sino que atiende a una regla de responsabilidad objetiva, en la que, en función del criterio de atribución del riesgo, el nivel de la lesión producida, la ineludible aceptación de daños colaterales y la disposición de los medios para prestar un determinado servicio policial, se incurre en una causalidad objetiva entre una acción y un resultado dañoso; provocando en la administración un deber de reparación y resarcimiento. Esa ponderación de intereses permite valorar si la respuesta de la administración municipal ha sido incorrecta, cuando el riesgo inherente padecido en la prestación del servicio se ha materializado en un resultado lesivo; o si de lo contrario, ha sido correcta, ajustándose a las condiciones objetivas del caso concreto pero con el inconveniente de haber provocado unos daños en un tercero que no tenía el deber jurídico de

soportarlos²⁹⁸. Son actuaciones que generan responsabilidad por un funcionamiento normal de los servicios públicos aquella intervención que provoca unos daños en un local como consecuencia de una actuación de los bomberos realizada a requerimiento de la Policía Nacional con el objeto de proceder a la detención de un delincuente (*STSJ de Comunidad Valenciana de 7 julio de 2003 [JUR 2004\222918]*); o aquella otra en el que tras ser asaltada una entidad bancaria y, haberse efectuado disparos entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y los delincuentes, una mujer es lesionada (*SAN de 8 junio 2001 [JUR 2001\293629]*).

Y por último, cuando hablamos de responsabilidad patrimonial, ha de mencionarse obligatoriamente la acción de regreso –no solo desde el punto de vista de la responsabilidad civil que le supone al funcionario actuante (*visto anteriormente*)- sino también desde el reconocimiento -como herramienta y facultad- que dicha acción representa para que la AAPP pueda exigir al funcionario público la reposición y reparación de todos aquellos costes y perjuicios que hayan tenido que abonar –subsidiariamente- fruto de sus acciones dolosas, culposas, o negligentemente graves.

La falta de puesta en práctica de la *acción de regreso* -ha sido objeto de debate por muchos autores- aludiendo a una recalcitrante resistencia de las AAPP a ejercerla, y al grave menoscabo y deterioro que su inaplicación, provoca en la prestación de los servicios públicos ²⁹⁹. La exigencia de la responsabilidad patrimonial de las

²⁹⁸ Es considerado por ESCUÍN PALOP (2005:865) una actuación policial incorrecta que materializa un resultado lesivo aquella situación de utilización de armas de fuego por parte de la policía en lugares públicos en el que se lesiona a terceros inocentes.

²⁹⁹ En dicho sentido se ha pronunciado BARCELONA LLOP (2000:39) cuando menciona que los contribuyentes no tienen por qué cargar con las consecuencias patrimoniales negativas de las conductas gravemente irregulares de los agentes de la AAPP, y que dejar inmune al funcionario causante de la lesión perpetúa las condiciones que dieron origen a la misma; o GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO (1994: 1473 y 1474) cuando afirman que si es incuestionable el derecho de todo ciudadano a obtener plena reparación del daño sufrido como consecuencia de los servicios públicos, no menos lo es el derecho de todos a no soportar los gastos ocasionados por

autoridades y personal al servicio de las AAPP (prevista en el *art 36 de la LRJSP*) ha sido regulada bajo un mandato imperativo, con el fin de que la AAPP no tenga mucho margen de maniobra para desatenderla, aunque si bien, y tal como ha señalado MARTÍN REBOLLO (2001:17), ha acabado disponiendo de un gran margen de apreciación para efectuar dicha ponderación al no definir adecuadamente los criterios para su determinación, ni señalar el modo en llevar a cabo su ponderación, constituyéndose, como una auténtica pantalla de seguridad tendente a evitar la responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos³⁰⁰.

Debe tenerse presente que el ejercicio de una acción de regreso en la profesión policial, es peculiarmente delicado, dado que, la especial naturaleza de sus funciones y la encomendación de la coactividad lícita, despliega un hipotético catálogo de consecuencias jurídicas, ya no desde el punto de vista de que la acción haya sido dolosa sino desde el modo y la forma en que se hayan producido la culpa o negligencia grave de las actuaciones policiales. Imaginemos que de aquí en adelante a un funcionario policial se le ejerciera siempre la acción de regreso cuando hubiese causado una lesión a un tercero por la que hubiese tenido que responder su Ayuntamiento; o incluso imaginemos que se le reclamase el reembolso de la totalidad de la indemnización satisfecha al perjudicado (cuando menos hasta el límite de su solvencia). Las bajas en los cuerpos policiales serían masivas, y quienes no hubieran abortado su proyecto profesional desarrollarían pautas de comportamiento excesivamente conservadoras, optando siempre por aquellas formas de actuación más conocidas, menos innovadoras, o adoptando cautelas excesivas e innecesarias; o simplemente, no adoptándolas, dejando que pasen los días en una continua y vitalicia pasividad funcional.

Es por ello, que dicha preceptiva acción de regreso, en el término literal de la palabra, requeriría la elevación salarial de los funcionarios policiales dado a que de

la soberbia, obcecación, cuando no negligencia y falta de preparación de los funcionarios de las AAPP.

³⁰⁰ Hágase mención a la obra de SÁNCHEZ MORÓN (2006:919) cuando aborda el verdadero uso de la acción de regreso por las AAPP.

algún modo debería cubrirse el riesgo de incurrir en este tipo de responsabilidad, necesitando de la contratación de un seguro o producto derivado. Si bien es cierto que la realidad actual es bien distinta, ya que hoy por hoy, es más barato asumir los costes de los perjuicios causados y no exigir dicha responsabilidad a los funcionarios policiales, que modificar y establecer un marco convincente de adecuadas y justas condiciones retributivas que contemplen todos los escenarios de riesgo y renuncia que tiene este colectivo y que no obliga estatutariamente a otros grupos funcionariales.

5. La responsabilidad contable

GARCÍA ÁLVAREZ (2013:626) define la responsabilidad contable como una subespecie de la responsabilidad civil frente a las AAPP, caracterizada por derivar necesariamente de la responsabilidad específica que incumbe quienes manejan caudales o efectos públicos y por la necesidad de que concurra una infracción de la normativa presupuestaria, de las leyes de presupuestos o de la normativa contable. El *art. 38.1 de la LTCuentas* establece que, el que por acción u omisión contraria a la Ley, originase el menoscabo de los caudales o efectos públicos, quedará obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados; determinando *-a través del art 49-* que la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia grave, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector.

La *responsabilidad contable* colinda con la responsabilidad penal cuando dichas irregularidades pisan y consolidan los elementos del tipo delictivo del *art. 432 y ss. C. Penal* que recoge la malversación de caudales o efectos públicos. Dicha modalidad delictiva se produce cuando el funcionario policial, con ánimo de lucro, y dentro del

ejercicio de sus facultades decisorias o detentadoras sobre caudales o efectos públicos, los sustrae, o consiente que otro u otros lo hagan, teniendo pleno conocimiento de que dichos caudales o efectos públicos sustraídos pertenecen a la administración municipal o se hallan depositadas, secuestradas o embargadas por la misma. En este sentido, no es suficiente que el funcionario policial disponga de los caudales o efectos públicos con ocasión o en consideración a la función que desempeña, sino que debe derivarse de la función y competencia específica de su cargo (*véase STS de 17 de marzo de 2010 [RJ 2010, 2423]*); ni tampoco vale únicamente responsabilizarse de su custodia material en un sentido abstracto, sino que debe haber una ostentación y capacidad de disposición real, de tal manera que, los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario (*véase la STS de 5 de octubre de 1999 [RJ 1999, 7018]*).

La responsabilidad contable, no requiere específicamente la disponibilidad directa del efecto o caudal público, sino que basta con haber tenido capacidad de decisión sobre su uso mostrando manifiestas, continuas y evidentes irregularidades - no constitutivas de delito- tales como la pasividad en el desarrollo de la gestión que se tenía encomendada, la ausencia de las comprobaciones mínimas de viabilidad de las partidas organizativas, la vulneración de la norma presupuestaria y contable reguladora de forma dolosa, culposa o negligentemente grave (*véase la STCu 2/2007, 14 de marzo*), la falta de diligencia en las funciones contables asignadas (*véase la STCu 5/2008, de 1 de abril*); el encubrimiento de irregularidades contables (*véase STCu de 23 octubre 2006*), etc. Además, para su consolidación, requiere que esa deficiente gestión haya provocado un daño efectivo, individualizado y evaluable que lesione los intereses públicos de la propia estructura organizativa.

El *art. 18.1 LTCuentas* establece que la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal; así como que cuando los hechos fuesen constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia. También añade dicha ley, que la responsabilidad podrá ser atribuida de forma directa (*véase el art. 42 LTCuentas*) o

subsidiaria (*véase el art. 43 LTCuentas*) quedando exentos, aquellos que hubiesen actuado en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o legalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden; o cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos, sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito.

La declaración de la responsabilidad contable, conlleva el deber de reparar o indemnizar los daños y perjuicios causados a los caudales o efectos públicos con los intereses legales desde el día en que se entienda producido el alcance o irrogados los perjuicios, y que, en supuestos de responsabilidad directa, su exigibilidad será siempre solidaria, incluyéndose en la misma todos los perjuicios causados; y en los supuestos de responsabilidad subsidiaria, será mancomunada, limitándose exclusivamente a los perjuicios que sean consecuencia de sus respectivos actos³⁰¹.

En el ámbito de la Policía Local, la responsabilidad contable recae en aquellos funcionarios policiales que han sido delegados, con independencia de que la delegación se haya realizado de hecho o de derecho (*STCu 5/2007, de 24 de abril*), a participar en la recaudación, intervención, administración, custodia, manejo o uso de caudales o efectos públicos; bien porque prestan servicio en unidades de control presupuestario, de personal, de formación, o de gestión de material; o bien porque tienen asignadas ciertas funciones de recaudación, custodia, control y depósito de importes de multas u otro tipo de tasas o devengos. Entre dicho colectivo, la casuística judicial es abundante, pudiendo destacarse aquellos supuestos en los que un funcionario policial se queda para sí lo cobrado de varias multas de tráfico formalizadas a varios súbditos extranjeros (*STS de 29 octubre de 1998 [RJ 1998\8326]*); o cuando un funcionario policial, destinado en la unidad de grúas, se apropia de los importes percibidos por las tasas de grúa y el pago de las sanciones de

³⁰¹ Según dispone el *Preámbulo de la LTCuentas* la solidaridad se impone atendiendo al interés general derivado del carácter público de los fondos y permite al ente perjudicado dirigirse contra todos o contra cualquiera de los responsables indistintamente.

tráfico impuestas a varios conductores (*STSJ de Extremadura de 25 octubre de 2010* [ARP 2011\138]); o cuando un funcionario policial se apropia del importe de una multa cobrada por un mal estacionamiento (*SAP Girona de 16 diciembre de 2003* [JUR 2010\160494]); o cuando un jefe de la Policía Local se apropia de cantidades recaudadas en concepto de ocupación de terrenos de uso público (*SAP Huelva de 15 enero de 2003* [ARP 2003\283]); o cuando un funcionario policial extrae de la bolsa de los objetos ocupados a un detenido un número determinado de billetes (*SAP de Barcelona de 22 septiembre de 2015* [JUR 2016\182642]); etc. Sin embargo, hoy por hoy dicha responsabilidad pasa casi desapercibida para la mayoría de plantillas policiales que, si bien una vez descartada la vía penal, utilizan la accesible responsabilidad disciplinaria para la reprochabilidad de la conducta de los funcionarios policiales infractores encargados del control y manejo de caudales o efectos públicos.

6. La responsabilidad corporativa municipal en materia de transparencia y buen gobierno

La ardua y difícil labor de participar en el mantenimiento de la seguridad pública, por parte de los municipios, ha provocado que cada vez con mayor frecuencia se produzca una mayor necesidad de mejorar la relación entre la comunidad y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, no solo mediante la obligación que dicha administración tiene de prestar un adecuado servicio ajustado a las necesidades de los ciudadanos, sino mediante la ineludible responsabilidad que conlleva, que este, sea prestado con mayor calidad, de forma eficiente, y bajo un modelo de gestión transparente y equilibrado. Los ciudadanos cada vez son más conscientes de que una ética policial renovada, oxigenada y con vocación de servicio hacia su comunidad, en donde los mecanismos de control les permitan conocer de forma más detallada el modo en que se organizan y funcionan sus funcionarios policiales, les van a permitir afrontar eficazmente los nuevos paradigmas policiales, y con ello, ofrecer mayor comprensión y empatía al sometimiento a las normas de policía.

VILLORIA MENDIETA (2016:71) ha señalado que, la consolidación de una cultura de la transparencia al interior de las propias estructuras del Estado, deriva de una política pública adecuada donde se pongan en práctica ciertos valores por parte de todos los servidores públicos, así también como una cultura de la rendición de cuentas. En la concepción actual de la democracia constitucional, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública ha evolucionado sustantiva, expansiva, y complementariamente -desde una función negativa de control- hacia una función democrática positiva de participación ciudadana en el ejercicio del poder social. Ello avoca, a la promoción y creación entre las organizaciones públicas de mecanismos que informen a la ciudadanía de lo que realmente se hace con el fin de permitirles disfrutar de sus derechos y libertades, en verdaderos espacios de cohabitación libres y seguros, sin actos de corrupción, y con la convicción de no dar paso a ninguna arbitrariedad e injusticia. Bajo este postulado, surge la nueva “*responsabilidad corporativa*” que, huyendo de dar respuesta a la satisfacción intereses privados y con el ánimo de responder a la satisfacción de los intereses públicos, despliega un conjunto procesos, estructuras, métodos, sistemas y herramientas, destinadas a desarrollar una buena administración y una leal gestión del servicio público, con altos estándares de profesionalidad, honestidad y transparencia, y con el obsesivo interés de mejorar los modelos de gestión policial en el ámbito municipal.

Ese conjunto de procesos, estructuras, métodos, sistemas y herramientas y guiado bajo los criterios de excelencia profesional, cooperación y coordinación, permiten crear en las estructuras policiales de ámbito local, servicios muy interesantes tales como los servicios de atención al ciudadano en donde se presta atención personalizada, y se lleva a cabo el seguimiento de los conflictos personales con los agentes durante el ejercicio de sus funciones; los procesos de seguimiento de expedientes, quejas y sugerencias en donde se da un tratamiento informático ordenado de los problemas que aquejan a los barrios y ciudadanos; los buzones de participación y canales de comunicación a través de redes sociales, prensa, radio, etc. que permiten a los ciudadanos interactuar con su administración en un plazo inmediato de tiempo, así como conocer el desarrollo de la seguridad de la ciudad; las

Juntas o Asambleas ciudadanas en materia de seguridad, en donde se crean espacios de debate entre funcionarios policiales, operadores jurídicos, ciudadanos y componentes de representación política para planificar y promover planes de acción contra la delincuencia y los comportamientos incívicos en la ciudad; los procesos de participación ciudadana en políticas de seguridad, con el ánimo de potenciar la cultura de la transparencia y de insertar principios y prácticas éticas y organizativas de los funcionarios policiales en el ejercicio de sus competencias; la gestión y el diseño de una infraestructura ética basada en controles internos y externos de las unidades administrativas; la formación y los sistemas de rendición de cuentas; los códigos deontológicos; los manuales de buenas prácticas y mecanismos de reparación y resarcimiento; los canales de información accesible y veraz sobre la evolución del trabajo policial; los convenios de colaboración; los compromisos éticos de la organización con las políticas de personal -especialmente en materias tales como la selección, el régimen disciplinario, la promoción profesional y/o la evaluación del desempeño-; el diseño de mapas de riesgos con el fin de incrementar la presencia y actuación policial en aquellos puntos de mayor delincuencia y de mayor conflictividad social; los Comités éticos y unidades de asuntos internos, con el fin de que el buen hacer de las unidades policiales y la práctica de intervenciones congruentes, proporcionadas y oportunas ocupen el mayor porcentaje de la actuación policial³⁰².

³⁰² En dicho sentido cabe mencionar la obra de MARTÍNEZ PUÓN (2017:35) cuando aborda los mecanismos legales de participación e interacción ciudadana.

CONCLUSIONES

PRIMERO. En conclusión, los cuerpos de Policía Local en España han sido considerados como aquellos funcionarios policiales de carácter secundario que por su proximidad a los ciudadanos estaban llamados a resolver aquellos problemas de vecindad y de ordenación de la convivencia en el municipio. Dicho colectivo ha sido utilizado para paliar todas aquellas políticas preventivas de seguridad en el ámbito municipal que no requiriese la necesidad de consolidar una estructura compleja de recursos humanos, materiales y técnicos, como ha sido el caso de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y/o autonómicas; y que no supusiesen dilatados procesos de investigación criminal. Ante dicho escenario, los cuerpos de Policía Local, deben someterse a una profunda revisión jurídica en la que ocupen un mayor nivel protagonismo y un papel más relevante en el esquema de la seguridad global, reduciendo su nivel de dependencia municipal y/o autonómica y adquiriendo mayor autonomía funcional. Las bases de esa revisión jurídica, no pueden ceñirse únicamente a la homogeneización del régimen jurídico-estatutario, de organización y de funcionamiento en los territorios autonómicos, sino que debe plantearse, con altitud de miras hacia el ámbito nacional, donde el proceso de homogeneización, camine, hacia la sistematización de un único régimen jurídico homogéneo para todos aquellos operadores policiales de carácter local capaz de convivir con el resto de cuerpos policiales dentro del vigente modelo de seguridad.

SEGUNDO. Igualmente, constituye una prioridad esencial para la mejora del modelo policial español, la inmediata creación de una ley de coordinación de ámbito nacional en donde los cuerpos de Policía Local de cualquier municipio español, con independencia de la CCAA a la que pertenezcan, queden sometidos a un mismo régimen jurídico; estableciendo un conjunto de cláusulas específicas que desarrollen mecanismos de coordinación y colaboración eficaz con otras fuerzas y cuerpos de seguridad; una planificación conjunta de criterios de actuación e intervención operativa; y la fijación de específicos sistemas de relación con todas aquellas

instituciones participantes en el mandato constitucional de garantizar la seguridad ciudadana y promover el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (piénsese en los tribunales de justicia, MF u otras aquellas entidades de carácter social, técnico o jurídico).

TERCERO. Por otro lado, la multiplicidad de instrumentos normativos reguladores de las competencias de las fuerzas y cuerpos de seguridad local son un abanico tan extenso y tan difuso, que impide la asunción clara y específica de cometidos policiales por parte de estos cuerpos. Es tal su imprecisión, que aquellas competencias atribuidas a los cuerpos de Policía Local han acabado, en su aplicación, chocando o concurriendo con aquellas otras competencias asignadas a otras fuerzas y cuerpos de seguridad; provocando duplicidad de servicios, su no prestación, la consolidación de canales de coordinación y colaboración absurdos e insuficientes, o la ralentización de los procedimientos operativos. Además, si a ello se le suma el incremento de las competencias asumidas en la legislación local y autonómica y la nueva demanda de cubrir las necesidades de los ciudadanos, se hace necesario plantear la necesidad de una nueva delimitación de competencias y funciones donde cada cuerpo policial asuma sus propias competencias de forma integral; y en donde su determinación jurídica, goce de tal grado de detalle que permita dar cobertura suficiente a los actuales espacios de imprecisión normativa con el fin de corregir todas aquellas disfunciones de la actuación policial en las competencias relativas a la policía de seguridad, administrativa y asistencial prestadas por los municipios.

CUARTO. Desde el planteamiento de la prestación del servicio policial, la ciudadanía, ya no solo obedece únicamente a criterios de residencia o vecindad administrativa, sino que, por cuestiones laborales, familiares o culturales, se mueve y transita por determinados núcleos de población. Ello, nos obliga a dejar de lado la consideración del ciudadano como un concepto estanco, limitado, y restringido, asociado a personas que habitan en un determinado lugar; y extenderlo a un concepto abierto, flexible y universal, asociado a personas que desarrollan sus proyectos vitales en múltiples estancias entre las que se encuentra el municipio.

Surge por lo tanto, la necesidad de plantearse el asentamiento de los pilares de un nuevo modelo de prestación del servicio, en donde no se discrimine la calidad de los servicios ni la eficacia de su prestación en virtud de criterios económicos, políticos, o de autonomía operativa y/o competencial. En base a ello, se propone un modelo que, promovido por las demandas del nuevo usuario del servicio policial municipal, sea capaz de adaptarse a las demandas específicas de tipo material y/o competencial surgidas en un determinado territorio; obligando a dejar a atrás aquellos mandatos incongruentes e inconexos que hacían las leyes de coordinación respecto a la gestión de las Policías Locales, y proyectando una nueva tendencia dinamizadora y homogénea en todo el territorio nacional donde el ciudadano reciba el mismo excelente servicio con independencia del lugar donde se halle.

El principal cambio de dicho modelo se vertebraría en el diseño de la planificación de un conjunto de actuaciones administrativas encaminadas a simplificar la atención al ciudadano mediante mecanismos unificados y centralizados tales como son el establecimiento de un único número de emergencias; la creación de una oficina de denuncias conjunta proyectada sobre determinadas áreas territoriales; un único sistema de registro, seguimiento y tramitación de expedientes; un sistema de acceso común a la información policial; un conjunto reglado de procedimientos administrativos; un calendario nacional de participación pública con agentes sociales; una programación de objetivos conjuntos; una guía de procedimientos policiales donde el ciudadano conozca la forma de proceder de sus agentes; un estatuto integral de usuario de la seguridad donde se le reconozcan un conjunto de derechos y obligaciones ante un asunto en el que se muestre como interesado; una ponderación de los tiempos de respuesta operativa de determinados servicios; así como una oficina centralizada de gestión de asuntos de interés policial.

QUINTO. De igual modo, debe establecerse una homogeneización de la organización y funcionamiento de todos los cuerpos de Policía Local del territorio nacional, estableciendo criterios de uniformidad en el uso de sistemas tecnológicos y telemáticos; equipos personales y uniformidad; acreditación profesional; uso, asignación y manejo del arma; vehículos, distintivos y procedimientos operativos;

etc.; que garanticen una cuota de protección suficiente respecto a la integridad jurídica, física y psíquica de los funcionarios policiales.

SEXTO. Tras el análisis de todo el régimen jurídico-estatutario de los cuerpos de policía local, ha quedado acreditada la necesidad de llevar a cabo la refundición de una única estructura subjetiva que abarque todos aquellos puestos y categorías, inclusive una escala auxiliar y facultativa, bajo un único modelo de recursos humanos, en donde las funciones a ejercer y los procesos de selección, capacitación y formación conformen un itinerario común que permita el desarrollo de una carrera profesional sujeta a los mismos procedimientos, formalidades y requisitos en todo el territorio nacional; y en el que los candidatos a formar parte de la carrera policial en el ámbito local, acrediten como mínimo una titulación de grado o similar y no sean objeto de una exigibilidad dispersa de requisitos y méritos en función del termino autonómico donde se encuentren.

SÉPTIMO. Para mejorar la calidad del servicio policial es inevitable, a mi juicio, la eliminación de cualquier tipo de relación de interinidad sobre las escalas de tipo auxiliar, en el que siendo reconocidos sus miembros como agentes de la autoridad, pasen a formar parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad; haciéndose cargo de las competencias mas vinculadas al ámbito municipal tales como son las ordenanzas, el cumplimiento de cierta legalidad administrativa y la materia de tráfico. Igualmente, el establecimiento de una escala facultativa, en donde el personal policial quede desplazado de aquellos puestos que no sean específicos de interés policial para que sean ocupados por otro personal más especializado.

OCTAVO. Tras los manifiestos criterios de disparidad y distanciamiento inter-autonómico en materias de acceso y selección de los cuerpos de Policía Local, se propone el establecimiento de un sistema de acceso y selección único, en el que los requisitos de participación de todos los aspirantes a una plaza sean idénticos en cualquier parte del territorio nacional. Dicha selección, para el acceso a la categoría inferior, debe ser realizada por turno libre, evitando agravios comparativos en relación a la exigibilidad de idioma, antecedentes penales, edad, estatura y

exclusiones médicas. Igualmente, debe regularse la imposibilidad de acceder a cualquier categoría superior a la de funcionario policial básico desde el acceso libre; siendo únicamente posible la cobertura desde la promoción interna, promoción mixta, o la movilidad interadministrativa, y bajo los mismos requisitos de participación, selección, formalización y evaluación en el proceso selectivo; con el fin de garantizar que quien asciende, lo hace conociendo la estructura policial en todas sus escalas y categorías.

NOVENO. Bajo la misma tendencia de homogeneización, debe establecerse un único procedimiento selectivo que se celebre bajo los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad; y en donde haya un único tribunal de evaluación formado por personal de la profesión policial y judicial que, ajeno a vertientes partidistas, políticas e intereses personales, ejerza una vigilancia óptima sobre cada una de las fases del procedimiento selectivo. Dicho procedimiento debe separarse en una fase inicial de carácter centralizado en donde debe acreditarse un conjunto de conocimientos jurídicos, técnicos y prácticos comunes con independencia de donde radique el ayuntamiento convocante; y una segunda fase en donde se forme al candidato según los propios contenidos jurídicos, sociales y/ o técnicos del área territorial en donde se vaya a desempeñar el servicio policial.

DÉCIMO. Con el fin de mejorar la relación, la cohesión y el rendimiento operativo de las plantillas, se propone la eliminación de la libre designación para aquellos puestos de jefatura de los cuerpos de Policía Local; habilitándose únicamente como sistema de provisión la promoción interna, promoción mixta, o la movilidad interadministrativa para su acceso. Del mismo modo debe establecerse mejoras en los procesos selectivos, en donde quien pretenda acceder a un puesto de mando no solo deba superar determinadas pruebas de conocimientos, sino que deba superar y someterse a procesos de capacitación centralizados basados en el liderazgo, la motivación, la gestión y la transparencia.

UNDÉCIMO. Se propone un modelo de formación común para todo el territorio nacional, donde los miembros de los cuerpos de Policía Local accedan en

igualdad de condiciones a la misma formación, capacitación, y actualización técnica. Reciban el mismo modelo y tipología de curso de preparación cuando ingresan o cuando hayan promocionado en la categoría inmediatamente superior. De igual manera y con el fin de reducir las disfunciones formativas, se propone la creación de una academia formativa única, de carácter nacional, que agrupe un conjunto de funciones perfectamente delimitadas respecto a todas aquellas materias necesarias para el desarrollo, planificación y programación de los cursos de preparación, tecnificación, perfeccionamiento y actualización de materia jurídica, técnica, social y operativa; un único sistema de calificación, evaluación y ponderación respecto a los meritos exigidos en los procesos selectivos de promoción, bajo un baremo único previamente programado, planificado y homogéneo; y un registro único policial, que agrupe todas las fuerzas y cuerpos de seguridad de carácter local, y que contenga datos personales, profesionales y académicos que permitan conocer a los ayuntamientos el perfil policial de quien puede promover cambios de organización o plantilla durante el transcurso de su carrera profesional.

DUODÉCIMO. Por otro lado, y atendiendo a la expansión de la relación jurídico estatutaria en las fuentes del ordenamiento jurídico español, debe plantearse como único mecanismo legal para llevar a cabo una adecuada coordinación en materia estatutaria, la sistematización de un único estatuto policial para los cuerpos de Policía Local de todo el territorio nacional. Dicho estatuto especificará con la mayor precisión posible un conjunto de derechos; obligaciones; deberes; condiciones retributivas y sistemas de permisos, descansos, horarios y jornadas similares que permitan eliminar los agravios comparativos, ya no solo con otras fuerzas y cuerpos de seguridad del estado y/o autonómicas, sino también entre los propios cuerpos municipales. Establecerá un sistema de incompatibilidades propio que especifique que actividades están permitidas y cuáles no, sin necesidad de someterse a ninguna técnica autorizatoria o de reconocimiento, y en donde se tenga presente las actuales condiciones retributivas y el coste de la renuncia a otras actividades mediante mecanismos de compensación retributiva y/o estatutaria.

DECIMOTERCERO. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto respecto a la imprecisión jurídica con el que se regulan los parámetros de la intervención policial, debe establecerse una profunda revisión de los actuales principios básicos de actuación; considerando los nuevos esquemas de intervención operativa, los nuevos catálogos de derechos del detenido, investigado y administrado y los nuevos procesos de participación del ciudadano en la seguridad. Así mismo, deben revisarse los criterios de obediencia debida, los límites del secreto profesional, los procesos de comunicación formal con otros compañeros, mandos o subordinados; el régimen jurídico del uso del arma no solo teniendo en cuenta criterios finalísticos sino otros criterios tales como la intensidad de la violencia, la ausencia de recursos o la motivación del ataque, para que, mediante su incentivo o análisis, puedan acordarse mejores líneas de actuación. En la misma línea debe regularse las protocolizaciones sobre las nuevas facultades de intervención policial respecto al uso de las imágenes y videograbaciones, nuevas tecnologías; mandatos policiales durante el desarrollo de diligencias intromisivas de derechos fundamentales y el tratamiento de ciertos principios de responsabilidad corporativa.

DECIMOCUARTO. Debe elaborarse una política común del uso de las TIC en todos los procesos de formación, ordenación, preparación, resolución, ejecución y detección vinculados a asuntos de interés policial desde el ámbito de la intervención operativa, hasta cualquier mínima diligencia de gestión relacionada con la prestación del servicio como consecuencia de los avances que se están produciendo en la materia. Además, es fundamental alcanzar la incorporación de la tramitación electrónica en el tratamiento de documentos públicos u oficiales por los funcionarios policiales, con el fin de reducir al máximo la cadena de custodia y el control sobre los mismos; así como obtener la intensificación y protocolización de procedimientos operativos de control sobre la tramitación y gestión de requerimientos ciudadanos y de su asistencia con el fin de obtener la máxima celeridad en la prestación del servicio.

DECIMOQUINTO. Con objeto de mejorar la transparencia se proponen una serie de medidas que permitan alcanzar un máximo grado de satisfacción de los

ciudadanos respecto a su policía. En primer lugar, mediante la elaboración de un código deontológico armonizado que contemple no solo las pautas de comportamiento del personal policial, sino también el reflejo de aquellos canales que permita mejorar la interrelación con la ciudadanía. Por otro lado, el aumento de los mecanismos de evaluación y control policial respecto a la resolución y atención de los servicios policiales; el diseño de instrumentos de prevención, planificación y tratamiento de quejas; el establecimiento de un único régimen disciplinario con un conjunto de infracciones, sanciones y plazos que permitan corregir todos aquellos comportamientos de los miembros del cuerpo policial de dudosa disciplina y legalidad. Dicho régimen, se incoará bajo un procedimiento disciplinario único que, bajo una misma autoridad sancionadora, secuencie un conjunto de fases y procesos reglados que permitan incrementar las garantías de las personas expedientadas.

Del mismo modo, y con el fin de velar porque realmente se cumplen con los intereses generales desde la ostentación de la condición de funcionario de Policía Local, se creará una unidad de asuntos internos que permita operar en cualquier municipio del territorio nacional para investigar conductas contrarias a los principios de la profesión policial y cuya dependencia proceda de una entidad multilateral de profesionales del mundo jurídico (*jueces, fiscales, etc.*) sin presencia de miembros de las corporaciones locales.

DECIMOSEXTO. Con el único propósito de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio policial se llevará a cabo el asentamiento de las bases jurídicas y técnicas para obtener un conjunto de estructuras legales que refuercen la coordinación con otras fuerzas y cuerpos de seguridad; el intercambio de información recíproca; la homogeneidad técnica; la planificación general y local de operaciones de acción conjunta; una mayor participación del ciudadano; una ordenada y homogénea red de instrumentos de planificación de carácter nacional y no solo de ámbito autonómico; una traslación correcta de la información de las autoridades de carácter político a autoridades de tipo tecnocrático; el diseño de manuales, guías y protocolos tanto en emergencias como en la relación ordinaria con los ciudadanos; la creación de institutos formativos de apoyo a la prevención de

la delincuencia; la búsqueda de recursos presupuestarios para medios materiales y humanos que no adolezcan a criterios políticos o de alarma social sino a criterios de una intensificación y cualificación progresiva; el diseño de políticas de seguridad eficientes; y una homogeneización en materia organizativa, retributiva, estatutaria y de funcionamiento negociada y diseñada con la representación sindical, bajo un conjunto de acuerdos reglados y ajustados a la evolución ordinaria de la institución policial.

DECIMOSÉPTIMO. Con el propósito de simplificar el tejido orgánico de supervisión, se pretende una nueva evolución y remodelación de las Juntas Locales de Seguridad en donde aquellas pierdan su carácter potestativo y no vinculante convirtiéndose en órganos de obligada creación y de decisiones vinculantes; dedicados a los problemas específicos de las demarcaciones territoriales concretas, ya no solo en el ámbito municipal, sino en aquellas zonas o territorios que requieran de una rápida planificación de intervención conjunta con otras fuerzas y cuerpos de seguridad; estableciendo en su composición un menor peso de presencia política y un mayor peso de especialistas en materia de seguridad y delincuencia.

DECIMOCTAVO. Como consecuencia de las disfunciones detectadas en la aplicación de la situación administrativa de la segunda actividad, debe realizarse una profunda revisión de la misma en el ámbito de la coordinación; proponiéndose su supresión transitoria en la modalidad de sin destino y la homogeneización de los criterios de petición, formalización y concesión de la modalidad con destino. De igual modo, debe armonizarse los baremos porcentuales de las condiciones retributivas con el objeto de que sea igual de interesante acceder a dicha situación desde cualquier municipio español; y debe establecerse un catalogo de puestos concretos que permitan a los solicitantes acceder a un conjunto de tareas de tipo secundario, burocrático o de vigilancia, dejando las funciones de tipo mas operativo para el personal en situación de servicio activo.

DECIMONOVENO. Finalmente, debe crearse una Oficina de apoyo policial que ejerza funciones de representación, estudio y asistencia jurídica a los miembros

de los cuerpos de Policía Local que en sus intervenciones hayan podido incurrir en algún tipo de responsabilidad personal de tipo penal, administrativa, contable o civil; y la estructuración de un conjunto de garantías específicas frente a otros procedimientos de reparación como la responsabilidad patrimonial exigida por su propia administración, o su sometimiento a revisiones de haber participado en decisiones de gestión de tipo corporativo.

BIBLIOGRAFÍA

ADANG, Otto (2006): Mantenimiento del Orden Público: teoría, practica y educación, *En Cuadernos de Seguridad*, núm. 1, Consejo de Seguridad Interior, Instituto Nacional de Capacitación Política, Buenos Aires.

AGUADO I CUDOLÁ, Vicente (2006): Estudio preliminar: La seguridad como sistema al servicio de la ciudadanía, Universidad de Barcelona. Barcelona.

ALCÁNTARA REIFS, Juan Jesús (2015): La nueva ley de coordinación de Policías Locales de Aragón y la posibilidad de asociación de municipios para ejercer funciones de Policía Local, *Revista Aragonesa de la Administración Pública*, núm. 45-46, Zaragoza, p. 31.

ALMONACID LAMELAS, Víctor.

-(2005): El régimen jurídico aplicable a las Policías Locales: legislación y jurisprudencia, *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 24, La ley

-(2005): Régimen jurídico de la Policía Local en la Comunidad Valenciana, Centro de Estudios Delta. Valencia.

ÁLVAREZ FERRO, Álvaro (2006): Función policial y transparencia, Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, Ciudad de México

ARROJO MARTÍNEZ, José M^a (1993): Derecho disciplinario, *en Función Pública*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, pp. 189-201.

ASENSIO MELLADO, José María (2019): *Derecho procesal penal*, Tirant lo Blanch. Valencia.

BACA ONETO, Víctor (2016): La retroactividad favorable en Derecho administrativo sancionador, *Themis. Revista de Derecho*, núm.69.

BARCELONA LLOP, Javier.

- (1994): Responsabilidad por daños derivados de actuaciones policiales, Documentación Administrativa, números 237-238, (enero-junio).
- (1996): Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español. Revista Española de derecho constitucional, núm. 48, Septiembre-Diciembre.
- (1997): Policía y Constitución, Tecnos, Madrid.
- (1998): El régimen jurídico de la policía de seguridad: un estudio de Derecho administrativo, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- (1998): Los funcionarios de policía y el deber de secreto, Revista catalana de seguritat pública, núm. 2, 1998, pp. 195-227.
- (2000): La acción de regreso en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, Revista Española de Derecho Administrativo, 105, pp. 37 y ss.
- (2002): La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI, XIV Seminario Duque de Ahumada.
- (2003): Régimen la policía local en el derecho estatal- autonómico, Bosch. Barcelona.
- (2008): Los derechos colectivos en el ámbito de la Policía Local: libertad sindical, huelga y negociación colectiva, Seminari sobre relacions collectives, Federacio de municipis de Catalunya.
- (2013): La responsabilidad patrimonial por daños causados por, o sufridos por, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad en vol. col. co. Ana Carmen CASAMARES MARCOS y di. por Tomas QUINTANA LOPEZ en *La responsabilidad patrimonial de la AAPP; estudio general y ámbitos sectoriales*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

- BASTARDO YUSTOS**, Francisco Manuel (2004): La situación administrativa de segunda actividad en la Policía Local: Especial referencia a la legislación de la Comunidad de Castilla-La Mancha, El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 23, La Ley.
- BAYLEY**, David (2001): “Democratizing the Police Abroad: What to do and How to do it. Washington”, Nacional of Institute Justice.
- BECK**, Ulrich (1986): “La sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernidad”, Paidós. Barcelona.
- BELADIEZ ROJO**, Margarita (2009): El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 23.2 CE), en *Justicia Administrativa*, Revista de Derecho Administrativo , 45, pp. 5-2.
- BERMEJO VERA**, José (2016): Derecho Administrativo Básico, Parte General, 16ª ed. Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- BOSCH**, Jaume (1998): Manual municipal de gobernación: Policía municipal y Seguridad ciudadana”, vol. 1, Centre d' Estudis Urbanístics Municipals i Territorials, Barcelona.
- BRAJNOVIC**, Luka (1969): Deontología periodística. Pamplona Ediciones, Universidad de Navarra. Pamplona.
- CAMPOS DAROCA**, José Mª (2009): La extinción de la relación de servicio de los empleados públicos: Personal funcionario y laboral, Bosch, Hospitalet de Llobregat (Barcelona).
- CAMPOS DOMENECH**, Alejandro (2015): La Policía Local como Policía Integral Básica del Sistema Policial Español, Tesis académica, Universidad de Valencia. Valencia.
- CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR**, José Luis (1990): Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública, Revista Vasca de Administración, Euskadi, pp. 9-25.

CASTILLO BLANCO, Federico.

-(1992): Función pública y poder disciplinario del Estado, Civitas, Madrid.

-(2019): Grupos de WhatsApp, cuerpos de seguridad y crítica de los responsables institucionales, Revista española de Derecho Administrativo, núm. 200.

CHINCHILLA MARIN, Carmen (1992): Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, Tecnos, Madrid.

CONTRERAS NAVIDAD, Salvador. (2016): El derecho de reunión virtual, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 431-437

COSCULLUELA MONTANER, Luis (2016): Manual de Derecho Administrativo, 27ª ed., Thomson Reuters, Madrid.

CRESPO HELLIN, Félix.

-(1986): Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Valencia.

-(1992): El artículo 104 de la Constitución y la nueva regulación de la institución policial: sus disfuncionalidades, Revista de Derecho Político, núm. 37, págs. 109-136.

-(2000): Problemática y competencias de los cuerpos policiales, una referencia al modelo policial de la comunidad valenciana, Homenaje a Joaquim Tomas Villarroya, vol. 2, Fundación valenciana de estudios avanzados, Valencia, pp. 1075-1092

CUELLO CALÓN, Eugenio (1975): Derecho Penal, Tomo I.

CUENCA CERVERA, Javier (2012): Manual de Dirección y Gestión de Recursos Humanos en los Gobiernos Locales, INAP.

CUERDA ARNAU, María Luisa (2019): Derecho penal parte especial en vol. col. co. José Luis GONZALEZ CUSSAC, 6ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

D'ANJOU GONZÁLEZ, Andrés e D'ANJOU DE ANDRÉS, Gloria (2009):

Personal de las entidades locales y su régimen jurídico y gestión en el estatuto básico del empleado público, 9ª ed., El Consultor de los Ayuntamiento y de los Juzgados, Las Rozas (Madrid).

DE AHUMADA RAMOS, Francisco Javier.

-(2009): La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, Editorial Aranzadi.

-(2009): Principios comunes de actuación de las fuerzas policiales como presupuestos definidores de la responsabilidad patrimonial de la administración, Grandes Tratados.

DE BARTOLOMÉ CENZANO, José Carlos (2002): El orden público como limite al ejercicio de los derechos y libertades, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

DEYRA, Michel e GARCÍA ZEBALLOS, Juan (2011): Los 7 valores clave de la ética policial en los países de la Unión Europea, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Anuales núm. 41.

DÍEZ PICAZO, Luis Mª. y LOPEZ BOFÍLL, Héctor (2011): Tratado de Derecho Municipal en Santiago MUÑOZ MACHADO (coord.), 3 ed., Madrid.

DÍEZ-PICAZO, Luis Mª (2013): Sistema de Derechos Fundamentales, 4 ed., Civitas, Madrid, p. 299.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel.

-(2009) “¿Deberían las autoridades y los empleados públicos responder civilmente por los daños causados en el ejercicio de sus cargos?”, en la Revista de Administración Pública, num.180, pp. 103-159.

-(2012): Derechos, deberes e incompatibilidades del personal empleado público en vol. col. co. Remedios BUJ ROQUETA e Ignacio SEVILLA

MERINO en *Comentarios a la ley de función pública valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia.

DOMINGUEZ MARTÍN, Almudena (2018): Reducción de la edad de jubilación de los policías locales, Aranzadi digital num.1, Cizur Menor (Navarra).

DUARTE NOSEI, Eduardo (2015): Funcionario policial, su amparo en la legítima defensa y el cumplimiento de la ley, *Revista de la Facultad de Derecho*, pp. 23-30.

DURÁN LÓPEZ, Fabiola (1986): El ejercicio del derecho de huelga en la función pública, en *TL*, núm. 9, pp. 9-15

ENTRENA CUESTA, Rafael (1995): *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Organización Administrativa, Tecnos, Madrid.

ESCUÍN PALOP, Catalina. (2005): *Curso de Derecho Administrativo*, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

ESCUÍN PALOP, Vicente.

-(2013): *Derecho de empleo público*, vol. col. dir. M^a Antonia PÉREZ ALONSO, Beatriz BELANDO GARÍN y Gema FABREGAT MONFORT, Tirant lo Blanch, Valencia.

-(2015): Las situaciones administrativas de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, *Revista de Estudios Locales*, COSITAL, número extraordinario 2015, p. 86.

ESTALISNAO GIL, Sacristán (2004): Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las Entidades Locales en PILAR MAÑAS (coord.), *Universidad Complutense de Madrid*, pp.73-265.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (2000): “Las misiones de las fuerzas y cuerpos de seguridad”, en *Estudios de teoría de estado y derecho constitucional en honor*

a Pablo LUCAS VERDE, Tomo III, Instituto de investigaciones jurídicas, Universidad complutense, Madrid, pp. 2104-2105.

FONTANA, Josep (2007): La época del liberalismo, vol. 6 de la Historia de España, dirigida por Josep FONTANA y Ramón VILLARES, Crítica/Marcial Pons, pp. 51-240.

FUENTAJADA PASTOR, Jesús y **FERNÁNDEZ RODRÍGEZ**, Carmen (2013): Manual de Derecho Local .2 ed. Iustel. Madrid.

FUENTETAJA PASTOR, Jesús (2000): La problemática asunción administrativa de las penas de inhabilitación. Revista Española de Derecho Administrativo. Octubre – Diciembre, pp. 597-606.

GALA DURAN, Carolina (2019): La regulación de la jubilación «anticipada» de los policías locales, La Administración Práctica, núm. 3, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra)

GALLARDO, Miguel (2006): Ética y deontología policial, policilogía y metapolicilogía, Universidad complutense, Madrid, pp. 172.

GAMERO CASADO, Eduardo y **FERNÁNDEZ RAMOS**, Severiano (2011): Manual Básico de Derecho Administrativo, 8ª ed., Tecnos, Madrid.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2013): La responsabilidad patrimonial de autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas en vol. col. co. Ana Carmen CASAMARES MARCOS y di. por Tomas QUINTANA LOPEZ en *La responsabilidad patrimonial de la AAPP; estudio general y ámbitos sectoriales*, 2 ed., Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 603-672.

GARCÍA ARANDA, Santiago (2013): La autonomía local en España, Universitas.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. (1976): El problema jurídico de las sanciones administrativas, REDA, núm. 10, julio-sept. 1976, pp. 399-450.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y **FERNÁNDEZ TOMAS**, Ramón (2004):
Curso de Derecho Administrativo I, 12ª ed., Thomson-Civitas, Madrid.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis (1973): Curso de Historia de las
Instituciones, Revista de Occidente, Madrid.

GARCÍA GIL, Francisco Javier. y **GARCÍA NICOLAS**, Luis Ángel (2000):
Manual Práctico del Policía Local, DAPP, Pamplona.

GARCÍA MACHO, Ricardo (1991): Sanciones administrativas y relaciones de
especial sujeción, Revista Española de Derecho Administrativo, REDA.

GARCÍA VALLS, Jaume (2008): Las instrucciones sobre el uso del arma en el
cuerpo de los Mossos de Esquadra, Revista Catalana de Seguritat Pública,
Noviembre de 2008, pp. 183-186.

GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos; **VALLBUENA CABALLERO**, Mariano y
REBOLLO ALCARAZ, José Antonio (2016): Manual para la dirección de la
Policía Local, 1ªed., Mad, Sevilla.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E. (1989): El derecho a la igualdad en el
acceso a la función pública, Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo ,
nº 39, pp. 519-528;

GARRIDO FALLA, Fernando.

-(1959): Los medios de la Policía y la teoría de las sanciones administrativas.
Revista de administración pública, núm. 28, pp. 11-50.

-(1963): La evolución del concepto jurídico de policía administrativa,
Revista de Administración Pública, núm. 11, pp.31.

-(1985): Las incompatibilidades de los funcionarios públicos, Anuales de la
Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación, núm. 15, pp. 129-162.

-(1989): Tratado de Derecho Administrativo, Parte general, Tecnos,
Madrid.

- GIEURE LE CARESSANT**, Javier (2012): “Situaciones administrativas” en el vol. col. co. por Ignacio ROSAT ACED, *Los recursos humanos en la administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 337-365.
- GIL FRANCO**, Agustín Juan (2014), Competencia Local en materia de Policía y Régimen Jurídico de los Cuerpos de Policía Local, Tesis Doctoral, UNED.
- GIL IBAÑEZ**, José Luis (2007) “Deberes de los empleados públicos y Código de Conducta” en vol. col. dir. por Luis ORTEGA ALVAREZ en el Estatuto Básico del empleado público. El consultor de los ayuntamientos y los juzgados, Wolters Kluwer., La Ley, pp. 367-392.
- GIL MÁRQUEZ**, Tomas (2004): El sistema de seguridad pública en la Constitución Española de 1978, UAO CEU, Barcelona.
- GIL PLANA**, Juan (2013): La titularidad del derecho de huelga de los funcionarios públicos, Revista española de Derecho del Trabajo, núm. 159.
- GIL SACRISTÁN**, Estanislao (2000): La seguridad pública y sus diversas acepciones, Revista de Documentación del Ministerio del Interior, núm. 23.
- GIMENO SENDRA**, Vicente (2012): Derecho procesal penal, Aranzadi, Pamplona, pp.549.
- GÓMEZ CABALLERO**, Pedro (1994): Los derechos colectivos de los funcionarios públicos, Colección Estudios, Madrid.
- GONZÁLEZ LÓPEZ**, Ramiro (2018): Ética en la función policial, Tirant lo Blanch. Universidad de Nuevo León. México.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ**, M^a Isabel e **NUÑEZ CASTAÑO**, Elena (2012): Nociones fundamentales de derecho penal, Parte general, en M^a del Carmen GÓMEZ RIVERO (dir.), 4 ed., Tecnos, Madrid.
- GONZÁLEZ PERES**, Jesús (2004): Responsabilidad patrimonial de las AAPP, Civitas, Madrid.

- GONZÁLEZ PÉREZ**, Jesús y **GONZÁLEZ NAVARRO**, Francisco (1994): Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Civitas, Madrid.
- GONZÁLEZ RIVAS**, Juan José (2005): La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional (1980-2005), Civitas, Navarra.
- GORELLI HERANDEZ**, Juan (2019): Lecciones de seguridad social, 9 ed., Tecnos, Madrid.
- GUILLÉN CARAMES**, Javier. y **FUENTETAJA PASTOR**, Jesús Ángel (1998): El acceso de los ciudadanos comunitarios a los puestos de trabajo en las Administraciones públicas de los estados miembros, Revista de administración pública, núm. 146 (mayo-agosto).
- GUILLÉN LASIERRA**, Francesc. (2000): La utilidad de las legislaciones y políticas duras como políticas de seguridad ciudadana, Revista Catalana de Seguritat Publica, núm. 6-7.
- GUTIÉRREZ SANZ**, María Rosa (2019): La declaración del sospechoso y del detenido en la fase pre-procesal penal, Ante la Policía y ante el Ministerio Fiscal, Tirant lo Blanch, Valencia.
- HERRERA VERDUGO**, Arturo. (2006): Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana, Policía de Investigaciones de Chile, Santiago (Chile).
- JAR COUSELO**, Gabriel (1995): Modelo Policial Español y Policías Autónomas, Dykinson, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO**, Rafael; **OLMEDA PALOMAR**, Alberto y **VILLORIA MENDIETA**, Manuel (2009): La dirección pública profesional en España, Marcial Pons, Madrid.
- JORDÁN MONTAÑES**, Manuel (1979): Guía práctica del policía municipal. 1ª ed. Instituto de Estudios de Administración. Local. Madrid.

JORDANA DE POZAS, Luis: (1949): Ensayo de una teoría del Fomento en el Derecho Administrativo, REP. núm. 48. pp.36-54.

LACRUZ LOPEZ, Juan Manuel y **MELENDO PARDOS**, Mariano (2013): Tutela penal de las Administraciones públicas, Dykinson, Madrid.

LAFUENTE BENACHES, M^a Mercedes (2012): Régimen disciplinario en vol. col. co. Remedios BUJ ROQUETA e Ignacio SEVILLA MERINO en *Comentarios a la ley de función pública valenciana*. Tirant lo Blanch. Valencia.

LAMAS ESTEVEZ, Alberto.

-(2001): Deontología policial: Ética profesional de los cuerpos de seguridad desde principios morales de los derechos humanos, Ministerio del Interior, Dykinson, Madrid.

-(2002): Deontología Policial, Dykinson, Madrid.

LEAL MILLÁN, Antonio (2004): El factor humano en las relaciones laborales, Pirámide, Madrid.

LOMOS CASANUEVA, Tomas (2010): El régimen estatutario de los cuerpos de Policía Local ante el Estatuto Básico del Empleado Público, Revista Cemci, núm. 9, Oct.-Dic.

LÓPEZ CASANOVA, José Manuel: (1997): La responsabilidad de las Administraciones Públicas por la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, RDMI núm. 16, (septiembre-diciembre).

LÓPEZ GARRIDO, Diego (1986): La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista, Grijalbo, Madrid.

LÓPEZ GÓMEZ, José Manuel (2009): La relación laboral especial del empleo público, Estudio y régimen jurídico del Estatuto Básico del Empleado Público, Civitas Ediciones, Madrid.

LÓPEZ NIETO Y MALLÓ, Francisco (1992): Orden Público y Seguridad Ciudadana, Editorial Abella, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Revista técnica especializada en administración local. Madrid.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan Bautista.

-(2007): Derechos Fundamentales de los Funcionarios en la Administración: Nuevos retos en las organizaciones burocráticas, 1 ed., Thomson Aranzadi. Cizur menor (Navarra).

-(2008): Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, volumen II, 2ª ed., Aranzadi, Cizur menor (Navarra).

LOUART, Pierre (1994): Gestión de los Recursos Humanos, Gestión 2000.

MAINAR ENE, José María (2007): La Policía Local, Policía Judicial de Proximidad. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, núm. 18.

MANTECA VALDELANDE, Víctor. (2014): Régimen de incompatibilidad del personal al servicio del sector público, Actualidad administrativa, núm. 1, Sección práctica profesional, Tomo 1, Grupo Wolters Kluwer, La Ley.

MANZANA LAGUARDA, Rafael.

-(1996): Derechos y deberes del funcionario Público, Tirant lo blanch, Valencia, pp.306-330.

-(1998): Situaciones administrativas de los funcionarios públicos, Revista General de Derecho.

-(2013): La nueva función pública “una injustificable demora”, Especial referencia a la Ley Valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 229-306.

MAPELLI CAFFARENA, Borja (2019): ¿La pena de inhabilitación absoluta es necesaria?, Cuadernos de política criminal, núm. 108, Bosch, pp.5-29.

- MARCHAL GONZÁLEZ**, Adrián Nicolás (2017): La figura del confidente policial en el Derecho Comparado, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, pp. 175-199.
- MARINA JALBO**, Belén (2001): El régimen disciplinario de los funcionarios públicos, *Lex Nova*, Valladolid.
- MARTÍ- SADRA**, Isidre y **LAVANDEIRA GARCÍA**, Raúl (2013): “El régimen de incompatibilidades de los miembros de la policía local en Cataluña tras la Sentencia del Tribunal superior de justicia de 11 de abril de 2013”, *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 15-16, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, pp. 1699-1705.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER**, Lorenzo, Martin. (1989): El Estatuto de los Policías según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *Revista electrónica de derecho administrativo*, núm. 61.
- MARTÍN FERNÁNDEZ** (1990) Manuel: La profesión de Policía, *Centro de Investigaciones Sociológicas*, Madrid.
- MARTÍN REBOLLO**, Luis (2001): La acción de responsabilidad contra los profesionales sanitarios (Algunas reflexiones sobre la responsabilidad pública y la responsabilidad personal de los empleados públicos)”, *Derecho y Salud*, 9-1, pp. 9 y ss.
- MARTÍN RODRÍGEZ**, Sergio (2019) Guía técnica de prevención de riesgos laborales en la Policía Local. Normativa, Sistema de gestión, Plan y Protocolo, *Círculo Rojo*.
- MARTÍNEZ ABASCAL**, Vicente Antonio (1989): Alcance y efectos de la capacidad convencional colectiva en la función pública española, *Revista española de derecho del trabajo*, núm. 39, *Civitas*, pp. 435-484.

MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio y **MANZANA LA GUARDA**, Rafael Salvador (2019): Adquisición y pérdida de la condición de funcionario, Tirant lo blanch, Valencia.

MARTÍNEZ DE PISÓN, Iñigo (1995): Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo, 1ªed., Civitas, Madrid.

MARTÍNEZ FAGÚNDEZ, Cesar (2006): Régimen disciplinario de los funcionarios, Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Navarra.

MARTÍNEZ PARETS, Fernando de Rojas (2012): Cuestiones para una reformulación del servicio de policía local, Revista General de Derecho Administrativo, núm. 29.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael (2017): De la transparencia hacia un gobierno abierto, Tirant lo blanch, Ciudad de México, México.

MERLK, Adolfo (2004): Teoría General del Derecho Administrativo, Ediciones Comares, Granada.

MESEGUER YEBRA, Joaquín (2019) El régimen de incompatibilidades de los empleados públicos, 3ª ed., Tirant lo blanch, Valencia.

MIGALLÓN RUBERT, Juan y **SÁNCHEZ ALVAREZ**, Carmen (2002): Manual Básico de Derecho Administrativo, Editorial Dilex, Madrid.

MINELO ALARCÓN, Gonzalo (1991): El marco legal de las policías locales en España, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, p.16.

MONCADA LORENZO, Alberto (1959): Significado y técnica jurídica de la policía administrativa, Revista de administración pública, núm. 28.

MONTAGUT CONTRERAS, Eduardo. (2014): “Los serenos de Madrid entre los siglos XVIII y XIX”, Disponible en <http://losojosdehipatia.com.es/cultura/historia/los-serenos-de-madrid-entre-los-siglos-xviii-y-xix/>.

MONTORO ORTEGA, Rodrigo, José Miguel (2010): “La limitación de acceso por edad a los cuerpos de Policía local y Bomberos desde el principio de igualdad de trato en el empleo”, Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, núm. 11, p. 1767-1776.

MORALES PRATS, Fermín y **RODRÍGEZ PUERTA** María José (2008): Comentario al art. 413 del CP, Grandes Tratados.

MORELL OCAÑA, Luis.

-(1984): La Administración local, Tecnos.

-(1996): *Curso de Derecho administrativo*, Thomson Reuters Aranzadi.

MORENO GARCÍA, Juan Ignacio (2012): “Procedimiento disciplinario” en el vol. col. co. . Ignacio ROSAT ACED, *Los recursos humanos en la administración local*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.369-414.

MORENO MÁRQUEZ, Ana (2018): La jornada de trabajo en el empleo público, Tirant lo Blanch. Valencia.

MUÑOZ CONDE, Francisco (2007): Derecho Penal (Parte Especial), 16ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

MUÑOZ CUESTA, Francisco Javier. (2006): Omisión del deber de perseguir delitos: consentir actividad delictiva confidente de la policía, Repertorio de Jurisprudencia num.15, Comentario de Editorial Aranzadi, Cizur Menor. (Navarra).

MUÑOZ MACHADO, Santiago (1984): Las competencias en materia de seguridad, Ministerio del Interior, Madrid.

NAVARRETE IBÁÑEZ, Eva Mª (2012): “La implantación de la formación en las entidades locales” en el vol. col. por Ignacio ROSAT ACED en *Los recursos humanos en la administración local*, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 559-583.

NAVARRO GARCÍA, Ángel (2015): Deontología policial y derecho, Tesis doctoral, Universidad de Madrid.

NAVARRO GÓMEZ, Ricardo. (2007). El arancel de los funcionarios públicos, Marcial Pons, Madrid.

NIETO GARCÍA, Alejandro.

-(1996): Los primeros pasos del Estado Constitucional, Ariel, Barcelona.

-(2005): Derecho administrativo sancionador, 4ª ed., Tecnos, Madrid.

-(2011): Derecho administrativo sancionador, 2ª ed. Madrid.

NOYA FERREIRO, María Lourdes (2018): Derecho de defensa en la intervención de las comunicaciones de los abogados, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.35-76.

OCTAVIO DE TOLEDO Y UBIETO, Emilio (1980): La prevaricación de funcionario público, Madrid, Civitas, pp. 268.

ORTÍZ GONZÁLEZ- CONDE, Francisco Miguel (2017): Régimen jurídico de la situación administrativa de segunda actividad: una perspectiva iuslaboralista, Universidad de Murcia, Lan Harremanak, núm. 38 (2017-II), pp. 259 -289.

ORTÍZ TORREMOCHA, Milagros (2012): “Instrumentos de gestión de recursos humanos” en vol. col. cor. por Ignacio ROSAT ACED, *Los recursos humanos en la administración local*, Tirant lo blanch, Valencia.

ORTUÑO NAVALÓN, Mª Carmen y **MANZANA LAGUARDA**, Rafael (2008): Las retribuciones de los empleados públicos. Valencia, Tirant lo Blanch.

PALOMAR OLMEDA, Alberto.

-(2009): Derecho de la función pública, 8ª ed., Dykinson, Madrid.

-(2013): Derecho de la función pública, Régimen jurídico de los funcionarios públicos, 10ª ed., Dykinson. Madrid.

-(2019): “Los efectos de la condena penal en la relación funcionarial: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2017” en vol. col. di. Enrique ORTEGA BURGOS, en *Actualidad administrativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.401-417.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón.

-(2010): Derecho Administrativo II, Organización y empleo público, ed. 21ª, Marcial Pons, Madrid.

-(2014): Derecho Administrativo I, Introducción, Organización administrativa y empleo público, Open Ediciones universitarias, Madrid.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón e **FUENTETAJA**, Jesús (2013): Derecho de la función pública, 14ª ed., Open, Madrid.

PAREJO ALFONSO, Luciano.

-(1996): Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona.

-(2008): “Seguridad pública y Policía Administrativa de seguridad”, Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo, Tiranch lo Blanch, Valencia.

-(2012): Lecciones de Derecho Administrativo, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia.

PÉREZ LUQUE, Antonio (2001): La Relación de Puestos de Trabajo en las Corporaciones Locales, El consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

PÉREZ VERA, Ernesto y **PÉREZ PACHO**, Fernando (2014): En la línea de fuego: La realidad de los enfrentamientos armados, Tecnos.

PÉREZ, GÓMEZ, José Manuel (2009): “Comentario al art. 66 del EBEP”, en Alberto PALOMAR OLMEDA y Antonio-Vicente SAMPERE NAVARRO

(dir.), *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del empleado público*, Aranzadi.

PINAZO HERNANDIS, Javier (2007): Empleo público para una nueva administración pública, Tirant lo Blanch, Valencia.

PUERTAS POMAR, Esperanza y **EMPID IBÁÑEZ**, Oscar, (2006): Las novedades en la selección de personal como palanca de cambio para las Administraciones Públicas, Revista Aragonesa de Administración Pública, Monográfico núm. XIII en *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro* (2011). Zaragoza, pp. 173 y ss.

QUINTERO OLIVARES, Gonzalo; **CAVANILLAS MÚGICA**, Santiago y **DE LLERA SUÁREZ-BÁRCENA**, Emilio (2002): La responsabilidad civil ex delicto, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

RABASCO LÓPEZ, Juan Rafael e **VALLS I TORME**, Ildefonso (1988): La FEMP y el Estatuto del Policía Local, VIII Jornadas de Protección Ciudadana y Municipios, Alicante.

RAMOS VÁZQUEZ, Isabel (2010): Las Reformas Borbónicas en el derecho penal y de policía criminal de la España dieciochesca. Universidad de Jaén. Jaén.

RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción (2015): Responsabilidades de los empleados públicos y altos cargos de la administración, Anuario jurídico y económico, Escorialense.

REBOLLO PUIG, Manuel. (2017). La policía local como título competencial, Revista española de Derecho Administrativo, num.182, Civitas, Pamplona.

REBOLLO PUIG, Manuel. e **IZQUIERDO CARRASCO**, Manuel. (2007): Comentarios a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local -artículo 84-, Tirant lo Blanch. Valencia, pp. 2244-2255.

- RECASENS Y BRUNET**, Amadeo (1966): La seguridad y modelo policial español, Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada, Madrid, pp. 56
- RICHARDS**, Neil (2003): La profesionalidad de la Policía y el Código Europeo de Ética de la Policía, RCSP 12.
- RIDOLA**, Paolo (2001): "Commentario all' art. 11", en vol., col. Sergio BARTOLO (co) *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei dirittidell 'uomo e delle libertó fondamentali*, Padua, Cedam, p. 352.
- RIVERO ORTEGA**, Ricardo (2019): Derecho administrativo, 3 ed., Tirant lo Blanch, Valencia
- RIVERO YSEM**, José Luis (2014): Manual de Derecho local, 6ª ed., Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- ROCA AGAPITO**, Luis (2013): Concepto de autoridad y de funcionario público a efectos penales, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, num.31, Análisis Doctrinal. Editorial Aranzadi, Cizur Menor. (Navarra).
- RODRÍGEZ FERNÁNDEZ**, Andrés (1995): Los recursos humanos en las AAPP, 1ª ed., Tecnos, Madrid.
- RODRÍGEZ HERRERA**, Manuel (2013): Policía Comunitaria: Una Policía para la sociedad del SXXI en vol. col. co. Caty VIDALES RODRÍGEZ y José Luis CARQUE VERA, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGEZ-PIÑERO**, y **BRAVO FERRER**, Miguel, (1989): Trabajo, función pública y Constitución, Seminario sobre relaciones colectivas en la función pública, La Rabida.
- RODRIGUEZ ESCANCIANO**, Susana (2008): Los Regímenes Especiales de los funcionarios públicos: situación actual y perspectivas, Foro de Seguridad Social, núm. 20, pp.154-169.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Emma (2019): “Derechos y deberes de los empleados públicos laborales: una aproximación general”, en el vol. col. dir. por Ángel BLASCO PELLICER, y Mercedes LÓPEZ BALAGUER, Mercedes *Las relaciones laborales en el sector público*, vol. 1, Tirant lo blanch, Valencia, pp. 243-299.

ROIG TORRES, Margarita (2010): *La responsabilidad civil derivada de los delitos y las faltas*, Tirant lo blanch, Valencia.

ROQUETAS BUJ, Remedios (2007): *El derecho de negociación colectiva en el estatuto básico del empleado público*, Wolters Kluwer, La Ley, Madrid.

RUÍZ RICO, Gerardo y **CARAZO LIEBANA**, M^a José (2013): *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Análisis jurisprudencial, Universidad de Jaén, Jaén.

SALA FRANCO, Tomas y **ROQUETA BUJ**, Remedios (2019): *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*, 2^a ed., Tirant lo blanch, Valencia, pp. 321-333.

SÁNCHEZ ADSUAR, Marcos (2005): *El incumplimiento de los principios de objetividad, neutralidad e imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas en Especial referencia al delito de tráfico de influencias, negociación prohibida a los funcionarios, cohecho y falsedad en documento público*, Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal (12), Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, pp. 151-156.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel.

-(2006): *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid.

-(2013): *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Obra colectiva. Edit. Lex Nova. Valladolid, 2007 págs. 396y 397.

-(2016): *Derecho de la función pública*, 9^a ed., Tecnos, Madrid.

- SÁNCHEZ RAMÍREZ**, Manuel (2005): Fundamentos Históricos y Constitucionales de las Policías Locales, Instituto Andaluz de la Administración Pública, Sevilla.
- SANTAMARÍA PASTOR**, Juan Alfonso (2004): Principios de Derecho Administrativo General, 1ª ed. Iustel, Madrid,
- SEGURA BELÍO**, Marta (2013): Funcionario aprobado por no motivar la Administración su suspenso, Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 11.
- SEIVANE GARCÍA**, Primitivo (1988): VIII Jornadas de Protección Ciudadana, FEMP, Alicante.
- SEMPERE NAVARRO**, Antonio (2015): La edad para trabajar (al hilo del caso de la Policía Local de Oviedo), Aranzadi Social, núm. 89.
- SEMPERE NAVARRO**, Antonio . y **HIERRO HIERRO**, F. Javier (2009) en Comentarios a la Ley 7/2007, de 12/abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, Palomar Olmeda, Alberto y Sempere Navarro, Antonio V. (Dir.) Aranzadi, Thomson Reuters, Pamplona, 2ªed., pág. 618.
- SEMPERE NAVARRO**, Antonio y **SÁNCHEZ TRIGUEROS**, Carmen (2006): Los derechos individuales del personal estatutario, Revista Doctrinal Aranzadi Social núm. 2, Cizur Menor (Navarra).
- SERRANO SEGURA**, José (2001): Supuesto especial de jubilación anticipada para trabajadores de la Policía Local y Bomberos dependientes de los Ayuntamientos, El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 13, La Ley.
- SERVERA MUNTANER**, José Luis (1999): Ética policial, Tirant lo Blanch, Valencia.
- SOSPEDRA NAVAS**, Francisco José (2010): Guía práctica de la ley de ordenación y gestión de la función pública valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia.
- SUÁREZ**, Federico (1956): Los Cuerpos de Voluntarios Realistas, Disponible en:

[https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-195610004700088 ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPA%26%231103%3BLos Cuerpos de Voluntarios Realistas: notas para su estudio](https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-H-195610004700088_ANUARIO_DE_HISTORIA_DEL_DERECHO_ESPA%26%231103%3BLos_Cuerpos_de_Voluntarios_Realistas_notas_para_su_estudio)

TORRE DE SILVA y LÓPEZ DE LETONA, Víctor (2013): Responsabilidad patrimonial de la administración en materia de seguridad ciudadana, Tirant lo blanch, Valencia.

TORRES MURO, Ignacio (2016): El derecho de reunión y manifestación, Civitas, Madrid.

TRAYTER JÍMENEZ, Joan Manuel (2016): La situación administrativa de segunda actividad aplicable a determinados cuerpos especiales de funcionarios, Revista Catalana de Dret Public, núm. 53, pp. 182-197.

VALRIBERAS SÁNZ, Ángel (1999): Cuerpo Nacional de Policía y Sistema Policial Español, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Ministerio del Interior, Madrid.

VICCHIO, Stephen (1998): Ética e integridad policial, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología. (12), Instituto Vasco de Criminología, pp. 187-194

VICENTE GONZÁLEZ, José Luis (2003): Las retribuciones de los funcionarios públicos en prácticas: Especial referencia a la Policía Local, El Consultor de los ayuntamientos, núm. 19.

VILLÉN LÓPEZ, Serafín (1956): “Zaragoza y el orden público”, en *Orígenes de la Policía Municipal 1849-1885*, Ayuntamiento de Zaragoza, Academia de Policía Local Zaragoza, pp. 20-128

VILLORIA MENDIETA, Manuel.

-(2009): Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas, Tecnos, Madrid.

-(2016): El papel de la Administración Pública en la generación de calidad democrática, en Revista Reforma y Democracia, núm. 65 junio, CLAD, Caracas, Venezuela.

XÍMENEZ DE SANDOVAL, Crispín (1958): Las instituciones de seguridad en España u sus dominios de ultramar, bosquejo histórico y reglamentario, Imprenta y Estereotipia de M. Rivadeneira, Madrid.

YUSTE BARRANQUERO, Ángel (2006): “Principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, en *Cuadernos de seguridad y policía: Aspectos legales de la seguridad*, Dykinson, Madrid.

ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel (1983): La distinción entre las causas de justificación incompletas y las causas de justificación putativas, La ley.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- *Acuerdo de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Ciudad Autónoma de Ceuta, firmado el 4 de mayo de 2016, para incorporar al cuerpo de la Policía Local al Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género.*
- *Anteproyecto de ley de protección y tenencia de animales de compañía de Canarias.*
- *Carta Comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores (Estrasburgo, 9 de diciembre de 1989).*
- *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.*
- *Código Europeo de Ética de la Policía (Recomendación 2001/10 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 19 de septiembre)*
- *Comunicación 88/C72/02 de la Comisión Europea.*
- *Constitución Española.*
- *Convención celebrada en Nueva York el 10 de Diciembre de 1984 contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*
- *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006).*
- *Convenio Europeo de Derechos Humanos.*
- *Convenio Marco entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, de 20 de febrero de 2007.*
- *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Roma, 4.XI.1950).*
- *Declaración del Consejo de Europa sobre la Policía.*
- *Decreto 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía Local de Andalucía.*
- *Decreto 161/2002, de 11 de junio, sobre la acreditación del conocimiento del catalán y el aranés en los procesos de selección de personal y de provisión de puestos de trabajo de todas las AAPP de Cataluña.*
- *Decreto 179/2015, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento del régimen disciplinario aplicable a los cuerpos de Policía local de Cataluña*

- *Decreto 24/2010, de 19 de enero, sobre la participación voluntaria de la ciudadanía en el sistema vasco de atención de emergencias.*
- *Decreto 40/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.*
- *Decreto 688/1975 de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los funcionarios de los diversos subgrupos de la Administración Especial de las Corporaciones Locales.*
- *Decreto 7/1998, de 27 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos relativos al pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía del País Vasco.*
- *Decreto 94/2014, de 25 de septiembre, de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Participación Ciudadana.*
- *Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco*
- *Decreto autonómico 135/2003, de 20 de mayo, por el que se desarrolla la situación de segunda actividad de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local de Andalucía.*
- *Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local.*
- *Decreto de Esquilache del 10 de marzo de 1766.*
- *Decreto 181/2015, de 29 de septiembre, de la Oficina de iniciativas ciudadanas para la mejora del sistema de seguridad pública.*
- *Dictamen de la ONU de 2 de abril de 2019.*
- *Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2002.*
- *Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.*
- *DUDH (Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París)*
- *Instrucción 5/2008, de 11 de marzo, sobre el uso de armas de fuego por parte de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.*
- *Instrucción del 14 de abril de 1983 de la Dirección de Seguridad del Estado de la utilización de las armas de fuego por miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.*

- *Instrucción del 4 de diciembre de 1798.*
- *Instrucción núm. 4/2018, de la Secretaría del Estado de Seguridad por la que se aprueba la actualización del Protocolo de Actuación de las áreas de custodia de detenidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*
- *Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Régimen Especial del municipio de Barcelona.*
- *Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.*
- *Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-«Mossos d'Esquadra».*
- *Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.*
- *Ley 13/2001, 11 diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.*
- *Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.*
- *Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.*
- *Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.*
- *Ley 17/2003, de 4 de julio, del Cuerpo de Agentes Rurales.*
- *Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana.*
- *Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.*
- *Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.*
- *Ley 22/2006, de 4 de Julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.*
- *Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía.*
- *Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.*
- *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.*
- *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.*
- *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- *Ley 4/1981, de 1 de Junio, reguladora de estados de alarma, excepción y sitio.*
- *Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña.*
- *Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de Policías Locales.*

- *Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.*
- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
- *Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña.*
- *Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de la Rioja.*
- *Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada.*
- *Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.*
- *Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.*
- *Ley 6/1997, de 22 de octubre, sobre drogas, para la prevención, asistencia e integración social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias.*
- *Ley 6/1999, de 19 abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.*
- *Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*
- *Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.*
- *Ley 8/2002 de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.*
- *Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.*
- *Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.*
- *Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.*
- *Ley de Bases del 22 de julio de 1918.*
- *Ley de Cantabria 3/2014, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Cantabria 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.*
- *Ley del 4 de agosto de 1933: Ley de Vagos y Maleantes.*
- *Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.*
- *Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.*
- *Ley Foral 8/2005, de 1 de Julio, de Protección Civil y atención de Emergencias de Navarra.*

- *Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de Seguridad Pública de Navarra.*
- *Ley Maura de 5 de Abril de 1904*
- *Ley Orgánica 1/ 2002, de 22, de Marzo del Derecho de Asociación.*
- *Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*
- *Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.*
- *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana*
- *Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Centa.*
- *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.*
- *Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.*
- *Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.*
- *Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.*
- *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.*
- *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.*
- *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*
- *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.*
- *Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía*
- *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.*
- *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*
- *Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*
- *Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.*
- *Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.*
- *LO 4/1997, de 4 de Agosto, sobre utilización de videocámaras en lugares públicos.*
- *Orden de 1 de febrero de 2016, de la Consejera de Seguridad, por la que se aprueban las tácticas operativas del Sistema Vasco de Atención de Emergencias.*

- *Orden de 16 de febrero de 2001, que establece la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las policías locales de Canarias.*
- *Orden de 28 de noviembre de 1797.*
- *Orden EFP/1241/2019, de 19 de diciembre, por la que se establece la equivalencia genérica del empleo de Policía de las Comunidades Autónomas y de los Cuerpos de Policía Local al título de Técnico correspondiente a la formación profesional del sistema educativo.*
- *Orden Foral 47/2015, de 10 de marzo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.*
- *Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local*
- *Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local.*
- *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana [Cuba]).*
- *Real Cedula de 20 de abril de 1761.*
- *Real Decreto 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias.*
- *Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.*
- *Real Decreto 1087/2015, de 4 de diciembre, sobre procedimiento, condiciones y alcance del reconocimiento de las prestaciones de incapacidad permanente y muerte y supervivencia para el personal de las FFAA y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*
- *Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local.*
- *Real Decreto 1522/1977, de 17 de junio, por el que se establecen normas para el ejercicio del derecho de asociación sindical de los funcionarios públicos.*

- *Real Decreto 2669/1998, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir en materia de rehabilitación de los funcionarios públicos en el ámbito de la Administración General del Estado.*
- *Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.*
- *Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial*
- *Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.*
- *Real Decreto 480/1993 de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local.*
- *Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.*
- *Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local.*
- *Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*
- *Real Decreto de 22 de octubre de 1926, por el que se aprueba el Estatuto de Clases Pasivas del Estado.*
- *Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.*
- *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.*
- *Real Decreto Legislativo 670/1987 de 30 de abril por el que se aprueba el Texto refundido de Clases Pasivas del Estado.*
- *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.*
- *Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*
- *Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo.*
- *Real Orden 8 de noviembre de 1849*

- *Real Orden de 29 de julio de 1852*
- *Reglamento de la Academia de Policía Municipal de Madrid*
- *Reglamento de la Policía Local de Ceuta, de 17 de mayo de 2002.*
- *Reglamento de la Policía Local de Melilla, de 2 de Octubre de 2009.*
- *Reglamento de Segunda actividad del Ayuntamiento de Barcelona*
- *Reglamento de Serenos para la Ciudad de Oviedo de 1820.*
- *Reglamento de Serenos para la Ciudad de Oviedo de 1820.*
- *Reglamento del Cuerpo de la Policía Local de Zaragoza*
- *Reglamento del Cuerpo de Policía Local de Cádiz.*
- *Reglamento del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.*
- *Reglamento Orgánico de la Guardia Municipal de Madrid de 1850.*
- *Resolución 690 de 1979, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Declaración sobre la Policía.*
- *Resolución de 20 de noviembre de 2018, de la Dirección General de Relaciones con la Unión Europea y el Estado, por la cual se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Generalitat, en relación con la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana*
- *Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*
- *Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.*
- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

JURISPRUDENCIA

Auto AP de Jaén de 12 abril de 2004 [JUR 2004\153019]

Auto del TC de 23 marzo de 2009 [RTC 2009\99]

Auto del TC de 26 de febrero de 2001 [RTC 2001\47 Auto]

Auto del TC de 5 de diciembre de 1984 [RTC 1984\757]

SAN de 13 mayo de 2015 [JUR 2015\155942]

SAN de 18 octubre de 1999 [RJCA 1999\3619]

SAN de 22 diciembre de 2000 [RJCA 2001\340]

SAN de 25 de abril de 2012 [JUR 2012\169167]

SAN de 25 febrero de 2005 [JUR 2005\208790]

SAN de 30 septiembre de 2003 [JUR 2004\349]

SAN de 31 de mayo de 2002 [JUR 2003\49732]

SAN de 5 julio de 1999 [RJCA 1999\2518]

SAN de 8 junio de 2001 [JUR 2001\293629]

SAP Almería de 23 septiembre de 2009 [JUR 2009\498467]

SAP Asturias de 25 de noviembre de 2015 [ARP 2015\1442]

SAP Badajoz de 2 febrero de 2016 [ARP 2016\277]

SAP Barcelona de 13 de marzo de 2008 [JUR 2008\182558]

SAP Barcelona de 22 mayo de 2008 [ARP 2009\816]

SAP Barcelona de 29 junio de 2018 [ARP 2018\1403]

SAP Barcelona de 29 septiembre de 2015 [ARP 2015\1140]

SAP Barcelona de 7 de abril de 2015 [ARP 2015\510]

SAP Cádiz de 26 de marzo de 1998 [ARP 1998\2245]

SAP de Barcelona de 22 septiembre de 2015 [JUR 2016\182642]

SAP Girona de 16 diciembre de 2003 [JUR 2010\160494]

SAP Huelva de 15 enero de 2003 [ARP 2003\283]

SAP Islas Baleares de 20 marzo de 2015 [ARP 2015\330]

SAP Las Palmas de 18 julio de 2017 [ARP 2018\1147]

SAP Las Palmas de 22 enero de 2019 [ARP 2019\741]

SAP Lérida de 26 de marzo de 2009 [JUR 2009\384272]

SAP Madrid de 10 de octubre de 2006 [JUR 2006\267853]

SAP Madrid de 16 julio de 2002 [JUR 2002\245475]

SAP Málaga de 18 de junio de 1999 [ARP 1997\1265]

SAP Málaga de 3 de enero de 2013 [JUR 2013\204251]

SAP Murcia de 25 febrero de 2019 [JUR 2019\92870]

SAP Murcia de 3 de enero de 2006 [JUR 2006\161872]

SAP Ourense de 6 de mayo de 2014 [ARP 2014\830]

SAP Pontevedra de 20 enero de 2010 [JUR 2010\105735]

SAP Santa Cruz de Tenerife de 30 julio de 2015 [ARP 2015\1099]

SAP Sevilla de 22 diciembre de 2011 [JUR 2012\68064]

SAP Sevilla de 22 marzo de 2002 [JUR 2002\163018]

SAP Valencia de 6 julio de 2016 [ARP 2016\1039]

SJCA de Barcelona de 16 de enero de 2015 [JUR 2015\82874]

SJCA de Barcelona de 24 de enero de 2012 [JUR 2013\333801]

SJCA de Barcelona de 26 mayo de 2015 [JUR 2016\99237]

SJCA de Barcelona de 30 diciembre de 2013 [JUR 2014\88447]

SJCA de Bilbao de 5 diciembre de 2012 [JUR 2013\120665]

SJCA de Lérida de 11 junio de 2015 [RJCA 2015\945]

SJCA de Murcia de 12 de febrero de 2007 [JUR 2008\104077]

SJCA de Orense de 14 febrero 2013 [JUR 2013\89068]

SJCA de Santander de 4 diciembre de 2001 [JUR 2015\13517]

SJCA de Tarragona de 1 junio de 2016 [RJCA 2016\877]

SJCA de Valencia del 8 de mayo de 2013 [RJCA 2013\356]

SJI de Barcelona de 24 de julio 2015 [JUR 2015\235977]

SJP núm. 4 de Mallorca de 15 octubre de 2010 [JUR 2013\61757]

STC 21 de diciembre de 1989 [RTC 1989\219]

STC de 1 febrero de 2016 [RTC 2016\15]

STC de 10 de octubre de 1983 [RTC 1983\81]

STC de 11 de febrero de 1993 [RTC 1993\49]

STC de 11 de febrero de 1993 [RTC 1993\52]

STC de 11 de junio de 1997 [RTC1987\99]

STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\49]

STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\50]

STC de 11 febrero de 1993 [RTC 1993\51]

STC de 13 de diciembre de 2001 [RTC 2001\235]

STC de 17 de octubre de 1994 [RTC 1994\270]

STC de 18 de diciembre de 1984 [RTC 1984\123]

STC de 18 de julio de 2005[RTC 2005\19]

STC de 19 de julio de 1990 [RTC 1990\133]

STC de 19 de septiembre de 2019 [PROV\2019\270167]

STC de 2 de julio de 1990 [RTC 1990\123]

STC de 20 de abril de 2009 [RTC 2009\96]

STC de 20 de mayo de 1983 [RTC 1983\42]

STC de 21 de enero 1993 [RTC 1993\25]

STC de 23 de octubre de 2006 [RTC 2006\301]

STC de 26 de septiembre de 2013 [RTC 2013\165]

STC de 27 de febrero de 1987 [RTC 1987\27]

STC de 27 de marzo de 2006 [RTC 2006\90]

STC de 28 de abril de 1983 [RTC 1983\32]

STC de 28 de junio de 1993 [RTC 1993\209]

STC de 28 de junio de 2010 [RTC 2010\31]

STC de 28 marzo de 1990 [RTC 1990\54]

STC de 29 de septiembre de 1997[RTC 1997\151]

STC de 29 enero de 2001 [RTC 2001\13]

STC de 3 agosto de 1983[RTC 1983\75]

STC de 3 de octubre de 1983[RTC 1983\77]

STC de 30 de enero de 1981[RTC 1981\2]

STC de 30 de enero de 1995 [RTC 1995\23]

STC de 30 de septiembre de 1999 [RTC 1999\ 175]

STC de 5 de agosto de 1983 [RTC 1983\76]

STC de 6 de Junio de 2011[RTC 2011\80]

STC de 6 de mayo de 1993 [RTC 1993\159]

STC de 6 junio de 1990 [RTC 1990\105]

STC de 8 de julio de 1986 [RTC 1986\94]

STC de 8 de junio de 1982 [RTC 1982\33]

STC de 8 de junio de 1989 [RTC 1989\107]

STC de 8 de marzo de 1993 [RTC 1993\82]

STC de 8 de mayo de 1995 [RTC 1995\66]

STC de 9 junio de 2005 [RTC 2005\154]

STCu 2/2007, 14 de marzo

STCu 5/2007, de 24 de abril

STCu 5/2008, de 1 de abril

STCu 8/2006, de 23 octubre

STEDH de 10 de Abril de 2012 [TEDH 2012\32]

STEDH de 20 de mayo de 1999 [TEDH 1999\23]

STEDH de 21 abril de 2015 [TEDH 2015\24]

STJUE 8 de septiembre de 2011 [asunto C- 177/2010)].

STJUE de 13 de noviembre de 2014 [TJCE 2014\344]

STJUE de 15 de noviembre de 2016 [TJCE 2016\298]

STJUE de 18 octubre 2017 [TJCE 2017\192] Caso Kalliri

STJUE de 18 octubre de 2017 [TJCE 2017\192]

STS (Sala Militar) de 15 octubre de 2014 [RJ 2014\4892]

STS (Sala Militar) de 16 junio de 2016 [RJ 2016\3515]

STS (Sala Militar) de 16 mayo de 2017 [RJ 2017\2282]

STS (Sala Militar) de 17 febrero de 2015 [RJ 2015\2078]

STS (Sala Militar) de 20 marzo de 2009 [RJ 2009\3931]

STS (Sala Militar) de 24 de enero de 2018 [RJ 2018\179]

STS (Sala Militar) de 25 septiembre de 2000 [RJ 2000\8426]

STS de 1 de abril de 2016 [RJ 2016\1123]

STS de 1 de febrero de 2007 [RJ 2007\737]

STS de 1 de marzo de 2004 [RJ 2005\3037]

STS de 10 de abril de 1996 [RJ 1996\ 3634]

STS de 10 de diciembre de 2008 [RJ 2009\2811]

STS de 10 de julio de 2013 [RJ 2013\6154]

STS de 10 de marzo de 2006 [RJ 2006\2279]

STS de 11 de julio de 2013 [RJ 2013\8086]

STS de 11 de junio de 1992 [RJ 1992\4542]

STS de 11 junio de 1981 [RJ 1981\2645]

STS de 12 de febrero de 1999 [RJ 1999\2326]

STS de 12 septiembre de 2005 [RTC 2005\216]

STS de 13 de febrero [RJ 2001\583]

STS de 14 de abril de 2005 [R] 2005\4391]
STS de 14 de junio de 2002 [R] 2002\8612]
STS de 14 de junio de 2019 [R] 2019\2758]
STS de 14 de mayo de 2013 [R] 2013\3727]
STS de 14 julio de 2006 [R] 2006\6142]
STS de 14 septiembre de 1988 [R] 1988\6619]
STS de 15 de marzo de 2012 [R] 2012\4066]
STS de 15 noviembre de 2001 [R] 2012\2218]
STS de 16 de julio de 1997 [R] 1997\5593]
STS de 16 de julio de 2008 [R] 2008\5237]
STS de 16 marzo de 2012 [R]\2012\4569]
STS de 17 de enero de 2012 [R] 2012\324]
STS de 17 de febrero de 1997 [R] 1997\1734]
STS de 17 de febrero de 2006 [R] 2006\889]
STS de 17 de febrero de 2011 [R] 2011\1518]
STS de 17 de junio de 1998 [R] 1998\5380]
STS de 17 de marzo de 2010 [R] 2010\2423]
STS de 17 de septiembre de 1991 [R] 1991\6744]
STS de 18 de diciembre de 2018 [R 3723/2017]
STS de 18 de julio de 1997 [R] 1997\6069]
STS de 18 enero de 1982 [R] 1982\346]
STS de 19 de julio 2001 [R] 2001\8018]

STS de 19 de junio de 2006 [RJ 2006\3770]

STS de 19 de marzo de 2007 [RJ 2007\4237]

STS de 19 de octubre de 1993 [RJ 1993\7794]

STS de 2 de abril de 2013 [RJ 2013\3620]

STS de 2 de julio de 2001 [RJ 2001\8750]

STS de 2 de marzo de 2011 [RJ 2011\2266]

STS de 20 de febrero de 1992 [RJ 1992\1274]

STS de 21 de abril de 2008 [RJ 2008\2616]

STS de 21 de Febrero de 2019 [R 1805/2017]

STS de 21 de julio de 2016 [RJ 2016\3790]

STS de 21 de junio de 2005 [RJ 2005\5937]

STS de 21 octubre de 2015 [RJ 2015\5397]

STS de 21 septiembre de 2015 [RJ 2015\4354]

STS de 22 de febrero de 1995 [RJ1995\1596]

STS de 23 de abril de 2009 [RJCA 2013\728]

STS de 23 de diciembre de 1989 [RJ 1989\977]

STS de 23 de enero de 1990 [RJ 1990\2278]

STS de 23 de enero de 1993 [RJ 1993\214]

STS de 23 de julio de 2007 [RJ 2007\6904]

STS de 23 de junio de 2000 [RJ 2000\5790]

STS de 23 de octubre de 2001 [RJ 2001\8613]

STS de 24 de febrero de 1989 [RJ 1989\1655]

STS de 24 de junio de 2011 [RJ 2011\5566]
STS de 24 de noviembre de 1992 [RJ 1992\9599]
STS de 25 de septiembre de 2007 [RJ 2007\6838]
STS de 25 de septiembre de 2017 [RJ 2017\4217]
STS de 26 de abril de 2012 [RJ 2012\5769]
STS de 26 de enero de 2015 [RJ 2015\620]
STS de 26 de junio de 1986 [RTC 1986\82]
STS de 26 de septiembre de 1997 [RJ 1997\ 6696]
STS de 26 septiembre de 2016 [RJ 2016\4831]
STS de 27 de enero de 1981 [RJ 1981\293]
STS de 27 de octubre de 2009 [RJ 2009\5755]
STS de 27 de octubre de 2016 [RJ 2016\5086]
STS de 28 de abril de 2006 [RJ 2006\2291]
STS de 28 de febrero de 2000 [RJ 2000\2655]
STS de 28 de junio de 2011 [RJ 2011\5600]
STS de 28 de junio de 2017 [RJ 2017\3084]
STS de 29 de diciembre de 1986 [RJ 1987\1673]
STS de 29 de enero de 2015 [RJ 2015\635]
STS de 29 de octubre de 1998 [RJ 1998\8326]
STS de 29 de octubre de 2007 [RJ 2008\2249]
STS de 3 de abril de 1998 [RJ 1998\4226]
STS de 3 de marzo de 2008 [RJ 2008\1968]

STS de 3 de noviembre de 2006 [RJ 2006\8094]
STS de 3 de septiembre de 1990 [RJ 1990, 7080]
STS de 30 de abril de 1993 [RJ 1993\2870]
STS de 30 de marzo de 2015 [RJ 2015\2145]
STS de 30 de mayo de 1991 [RJ 1991\4226]
STS de 30 de noviembre de 2005 [RJ 2005\10019]
STS de 30 de septiembre de 2008 [RJ 2008\4588]
STS de 31 de marzo de 2006 [RJ 2006\1943]
STS de 31 de mayo de 2007 [RJ 2007\5040]
STS de 4 de diciembre de 2001 [RJ 2002\2199]
STS de 4 de julio de 2012 [RJ 2012\7710]
STS de 4 de junio de 2012 [RJ 2012\7232]
STS de 4 febrero de 2002 [RJ 2002\6788]
STS de 5 de abril de 2017 [RJ 2017\179]
STS de 5 de febrero de 2014 [RJ 2014\1572]
STS de 5 de mayo de 2008 [RJ 2008\5376]
STS de 5 de octubre de 1999 [RJ 1999\7018]
STS de 5 de octubre de 2001 [RJ 2001\7961]
STS de 6 de febrero de 2006 [RJ 2006\776]
STS de 6 de marzo de 2006 [RJ 2006\5829]
STS de 6 de marzo de 2013 [RJ 2013\5013]
STS de 6 de mayo de 1987 [RJ 1987\3015]

STS de 7 de febrero de 1992 [RJ 1992\1107]
STS de 7 de julio de 2003 [RJ 2003\5933]
STS de 7 de marzo de 2005 [RJ 2005\2632]
STS de 8 de febrero de 2012 [RJ 2012\3822]
STS de 8 de junio de 2009 [RJ 2009\6524]
STS de 8 de octubre de 2001 [RJ 2001\8254]
STS de 9 de febrero de 2009 [RJ 2009\2068]
STS de 9 de julio de 1994 [RJ 1994\5703]
STS de 9 de marzo de 2009 [RJ 2009\2143]
STSJ de Andalucía de 11 de diciembre de 2014 [JUR 2015\171397]
STSJ de Andalucía de 11 de marzo de 1999 [RJCA 1999\1805]
STSJ de Andalucía de 13 de junio de 2002 [JUR 2003\41178]
STSJ de Andalucía de 15 de mayo de 2001 [JUR 2001\244836]
STSJ de Andalucía de 15 de octubre de 1997 [RJCA 1997\2387]
STSJ de Andalucía de 16 febrero 1998 [RJCA 1998\548]
STSJ de Andalucía de 19 de julio de 2001 [RJCA 2002\317]
STSJ de Andalucía de 19 de julio de 2001 [RJCA 2002\317]
STSJ de Andalucía de 19 de marzo de 2018 [JUR 2018\252899]
STSJ de Andalucía de 19 de septiembre de 2002 [JUR 2003\7969]
STSJ de Andalucía de 2 de enero de 2003 [JUR 2003\215413]
STSJ de Andalucía de 2 de noviembre de 2017 [JUR 2018\79123]
STSJ de Andalucía de 29 de enero de 2018 [JUR 2018\277507]

STSJ de Andalucía de 3 abril de 2000 [RJCA 2000\1843]

STSJ de Andalucía de 3 de febrero de 1997 [RJCA 1997\211]

STSJ de Andalucía de 3 de septiembre de 2001 [JUR 2001\325817]

STSJ de Andalucía de 30 de diciembre de 1998 [RJCA 1998\4982]

STSJ de Andalucía de 30 de julio de 2001 [JUR 2002\25750]

STSJ de Andalucía de 5 marzo de 2001 [JUR 2001\278792]

STSJ de Andalucía de 5 mayo de 2009 [JUR 2009\421860]

STSJ de Andalucía de 6 de octubre de 2005 [JUR 2006\213719]

STSJ de Andalucía de 6 mayo de 2008 [RJCA 2009\228]

STSJ de Andalucía de 7 octubre de 2002 [JUR 2003\28734]

STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 1998 [RJCA 1998\547]

STSJ de Aragón de 16 de junio de 2010 [RJCA 2010\775]

STSJ de Aragón de 19 de febrero de 2001 [JUR 2001\280102]

STSJ de Aragón de 5 octubre de 2012 [RJCA 2013\206]

STSJ de Aragón de 8 marzo de 1999 [RJCA 1999\3100]

STSJ de Aragón de 9 de septiembre de 2002 [JUR 2003\146779]

STSJ de Asturias de 13 mayo de 1998 [RJCA 1998\1754]

STSJ de Asturias de 18 marzo de 1998 [RJCA 1998\1157]

STSJ de Asturias de 22 de noviembre de 2002 [JUR 2003\31921]

STSJ de Canarias de 19 de enero de 2000 [R1324/1996]

STSJ de Canarias de 29 abril de 2016 [JUR 2016\152827]

STSJ de Canarias de 6 de abril de 2015 [JUR 2015\213333]

STSJ de Canarias de 9 de febrero de 1999 [RJCA 1999\360]
STSJ de Canarias de 9 de febrero de 1999 [RJCA 1999\360]
STSJ de Cantabria de 16 de abril de 1998 [RJCA 1998\1731]
STSJ de Castilla de la Mancha de 13 de octubre de 2004 [JUR 2004\285948]
STSJ de Castilla de la Mancha de 14 mayo de 2002 [JUR 2002\199019]
STSJ de Castilla de la Mancha de 2 de enero de 2003 [JUR 2003\83037]
STSJ de Castilla de la Mancha de 28 de febrero de 1998 [RJCA 1998\424]
STSJ de Castilla de la Mancha de 9 enero de 2002 [JUR 2002\95670]
STSJ de Castilla y León de 1 octubre de 2004 [JUR 2004\286210]
STSJ de Castilla y León de 10 julio de 1999 [RJCA 1999\2032]
STSJ de Castilla y León de 28 noviembre de 2003 [JUR 2004\77518]
STSJ de Castilla y León de 31 julio de 2015 [JUR 2015\218783]
STSJ de Castilla y León de 6 mayo de 2002 [JUR 2002\145742]
STSJ de Cataluña [Sala Social] 20 de noviembre de 2017 [JUR 2017\303949]
STSJ de Cataluña 13 de octubre de 1998 [RJCA 1998\4008]
STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2003 [JUR 2003\258595]
STSJ de Cataluña de 11 de febrero de 2016 [RJCA\2016\372]
STSJ de Cataluña de 11 de julio de 2014 [JUR 2014, 241700]
STSJ de Cataluña de 12 septiembre de 2018 [JUR 2018\304496]
STSJ de Cataluña de 13 marzo de 2013 [RJCA 2004\137]
STSJ de Cataluña de 14 de diciembre de 2001 [JUR 2002\109516]
STSJ de Cataluña de 15 de septiembre de 2017 [JUR 2018\241153]

STSJ de Cataluña de 16 de mayo de 2011 [JUR 2011\269051]
STSJ de Cataluña de 17 de diciembre de 2001 [JUR 2002\109603]
STSJ de Cataluña de 18 de julio de 2000 [JUR 2000\296515]
STSJ de Cataluña de 19 de junio 1999 [RJCA 1999\1949]
STSJ de Cataluña de 2 julio de 2015 [JUR 2015\233504]
STSJ de Cataluña de 2 mayo de 2001 [JUR 2001\244246]
STSJ de Cataluña de 20 de septiembre de 2017 [JUR 2018\240545]
STSJ de Cataluña de 20 marzo de 2007 [RJCA 2007\406]
STSJ de Cataluña de 21 de mayo de 2003 [JUR 2004\40277]
STSJ de Cataluña de 22 octubre de 2004 [JUR 2005\7981]
STSJ de Cataluña de 23 marzo de 2015 [JUR 2015\153502]
STSJ de Cataluña de 26 de febrero de 2001 [JUR 2001\162591]
STSJ de Cataluña de 26 de septiembre de 2002 [JUR 2003\17190]
STSJ de Cataluña de 26 de septiembre de 2013 [RJCA2014/19]
STSJ de Cataluña de 27 de febrero de 2001 [JUR 2001\162613]
STSJ de Cataluña de 28 de junio de 2001 [JUR 2001\286651]
STSJ de Cataluña de 28 de octubre de 2002 [RJCA 2003\349]
STSJ de Cataluña de 3 de abril de 1997 [RJCA 1997\848]
STSJ de Cataluña de 3 de febrero de 2003 [RJCA 2003\883]
STSJ de Cataluña de 3 de junio de 2003 [JUR 2004\34810]
STSJ de Cataluña de 30 mayo de 2005 [RJCA 2005\541]
STSJ de Cataluña de 31 de mayo de 2001 [RJCA 2001\987]

STSJ de Cataluña de 31 de octubre de 2006 [JUR 2007\118027]

STSJ de Cataluña de 4 noviembre de 2013 [JUR 2014\20930]

STSJ de Cataluña de 5 junio de 2001 [RJCA 2001\1202]

STSJ de Cataluña de 7 de mayo de 2001 [JUR 2001\244440]

STSJ de Cataluña de 7 de mayo de 2001 [JUR 2001\244443]

STSJ de Cataluña de 7 julio de 2014 [JUR 2014\237111]

STSJ de Cataluña de 9 enero de 2014 [RJCA 2014\329]

STSJ de Comunidad Valenciana de 10 de julio de 1999 [RJCA 1999\4788]

STSJ de Comunidad Valenciana de 10 de junio de 1999 [RJCA 1999\4838]

STSJ de Comunidad Valenciana de 10 de mayo de 2002 [JUR 2001\280323]

STSJ de Comunidad Valenciana de 11 de diciembre de 2000 [JUR 2001\94157]

STSJ de Comunidad Valenciana de 14 de diciembre de 2001 [JUR 2004\37714]

STSJ de Comunidad Valenciana de 14 de octubre de 2010 [JUR 2011\34571]

STSJ de Comunidad Valenciana de 15 enero de 2002 [RJCA 2002\78]

STSJ de Comunidad Valenciana de 16 de mayo de 1997 [RJCA 1997\996]

STSJ de Comunidad Valenciana de 16 mayo de 2001 [JUR 2001\280365]

STSJ de Comunidad Valenciana de 17 de mayo de 2003 [JUR 2004\23474]

STSJ de Comunidad Valenciana de 19 de noviembre de 2001 [JUR 2002\214727]

STSJ de Comunidad Valenciana de 2 de junio de 2001 [JUR 2001\280506]

STSJ de Comunidad Valenciana de 20 de mayo de 1999 [RJCA 1999\4201]

STSJ de Comunidad Valenciana de 24 de diciembre de 2002 [JUR 2004\17460]

STSJ de Comunidad Valenciana de 24 febrero de 1999 [RJCA 1999\209]

STSJ de Comunidad Valenciana de 27 de junio de 1998 [RJCA 1998\2338]

STSJ de Comunidad Valenciana de 30 marzo de 2012 [JUR 2012\2541]

STSJ de Comunidad Valenciana de 5 marzo de 2001 [JUR 2001\162716]

STSJ de Comunidad Valenciana de 7 de junio de 2016 [JUR 2016\213614]

STSJ de Comunidad Valenciana de 7 julio de 2003 [JUR 2004\222918]

STSJ de Comunidad Valenciana de 8 de julio de 2016 [JUR 2016\21484]

STSJ de Extremadura de 25 octubre de 2010 [ARP 2011\138]

STSJ de Extremadura de 29 septiembre de 1998 [RJCA 1998\3014]

STSJ de Extremadura de 30 enero de 2002 [RJCA 2002\211]

STSJ de Galicia de 13 diciembre de 2000 [JUR 2001\111514]

STSJ de Galicia de 14 diciembre de 2014 [JUR 2011\435837]

STSJ de Galicia de 17 octubre de 2008 [AS 2008\2544]

STSJ de Galicia de 18 abril de 2012 [JUR 2012\147204]

STSJ de Galicia de 19 julio de 2000 [JUR 2000\296764]

STSJ de Galicia de 19 noviembre de 1998 [RJCA 1998\4360]

STSJ de Galicia de 2 diciembre de 1998 [RJCA 1998\4818]

STSJ de Galicia de 20 junio de 2012 [JUR 2012\233612]

STSJ de Galicia de 24 de abril de 2013 [JUR 2013\205398]

STSJ de Galicia de 24 de noviembre de 1999 [RJCA 1999\5145]

STSJ de Galicia de 28 de junio de 2001 [JUR 2001\260928]

STSJ de Galicia de 29 de junio de 2011 [JUR 2011\277282]

STSJ de Galicia de 3 mayo de 2000 [JUR 2000\221396]

STSJ de Galicia de 30 de mayo de 2001 [JUR 2001\236056]
STSJ de Galicia de 4 de octubre de 2000 [JUR 2001\20957]
STSJ de Galicia de 8 de noviembre de 2000 [JUR 2001\61147]
STSJ de Islas Baleares de 1 de septiembre de 2000 [RJCA 2000\1506]
STSJ de Islas Baleares de 24 abril de 1997 [RJCA 1997\2697]
STSJ de Islas Baleares de 24 diciembre de 2002 [RJCA 2003\527]
STSJ de Islas Canarias de 13 noviembre de 2007 [JUR 2008\66573]
STSJ de Islas Canarias de 16 febrero de 2015 [RJCA 2016\5]
STSJ de Islas Canarias de 16 febrero de 2015 [RJCA 2016\5]
STSJ de Islas Canarias de 21 mayo de 1999 [RJCA 1999\1424]
STSJ de la Rioja de 11 marzo de 1996 [RJCA 1996\264]
STSJ de la Rioja de 16 de septiembre de 1996 [RJCA 1996\1160]
STSJ de la Rioja de 24 de septiembre de 1998 [RJCA 1998\3007]
STSJ de la Rioja de 3 de noviembre de 1997 [RJCA 1997\2237]
STSJ de la Rioja de 30 de mayo de 1995 [RJCA 1995\307]
STSJ de Madrid de 11 julio de 2017 [JUR 2017\250205]
STSJ de Madrid de 11 marzo de 1998 [RJCA 1998\839]
STSJ de Madrid de 14 mayo de 2018 [JUR 2018\215398]
STSJ de Madrid de 15 de febrero de 2013 [JUR 2013\193801]
STSJ de Madrid de 16 septiembre de 2009 [JUR 2010\39963]
STSJ de Madrid de 18 marzo de 2019 [JUR 2019\136148]
STSJ de Madrid de 18 mayo de 2015 [JUR 2015\175768]

STSJ de Madrid de 20 de junio de 2001 [RJCA 2001\1344]
STSJ de Madrid de 20 de noviembre de 2013 [JUR 2013\381956]
STSJ de Madrid de 20 julio de 1998 [RJCA 1998\930]
STSJ de Madrid de 21 de diciembre de 2012 [RJCA 2013\491]
STSJ de Madrid de 21 marzo de 2005 [JUR 2005\173843]
STSJ de Madrid de 22 de enero de 2018 [JUR 2018\93234]
STSJ de Madrid de 24 mayo de 2001 [JUR 2001\320689]
STSJ de Madrid de 25 de abril de 2016 [JUR 2016\135682]
STSJ de Madrid de 25 febrero de 2015 [JUR 2015\94062]
STSJ de Madrid de 26 junio de 2002 [RJCA 2003\548]
STSJ de Madrid de 27 de julio de 2012 [JUR 2012\314725]
STSJ de Madrid de 28 de junio de 2001 [RJCA 2002\56]
STSJ de Madrid de 28 septiembre de 2017 [JUR 2017\296256]
STSJ de Madrid de 29 de octubre de 2002 [JUR 2003\144438]
STSJ de Madrid de 29 marzo de 2007 [JUR 2007\322965]
STSJ de Madrid de 3 abril de 2006 [JUR 2006\210041]
STSJ de Madrid de 3 junio de 2005 [JUR 2005\245162]
STSJ de Madrid de 30 abril de 2018 [JUR 2018\191618]
STSJ de Madrid de 30 noviembre de 2001 [JUR 2002\93860]
STSJ de Madrid de 31 de marzo de 2001 [JUR 2001\222262]
STSJ de Madrid de 31 de mayo de 2010 [RJCA 2010\798]
STSJ de Madrid de 4 noviembre de 2009 [JUR 2010\38466]

STSJ de Madrid de 6 mayo de 2016 [JUR 2016\135319]
STSJ de Madrid de 7 diciembre de 2016 [JUR 2017\1182]
STSJ de Madrid de 8 octubre de 2003 [JUR 2004\252791]
STSJ de Madrid de 9 de febrero de 2000 [JUR 2000\187807]
STSJ de Murcia de 11 octubre de 2000 [JUR 2000\274957]
STSJ de Murcia de 12 julio de 2005 [JUR 2007\6800]
STSJ de Murcia de 18 mayo de 2007 [JUR 2007\328066]
STSJ de Murcia de 19 de septiembre de 2001 [JUR 2002\3676]
STSJ de Murcia de 23 diciembre de 2004 [JUR 2006\299261]
STSJ de Murcia de 24 febrero de 2006 [JUR 2007\6744]
STSJ de Murcia de 25 de marzo de 2011 [JUR 2011\189236]
STSJ de Murcia de 27 de febrero de 2001 [RJCA 2001\651]
STSJ de Murcia de 30 de diciembre de 2011 [JUR 2012\29042]
STSJ de Murcia de 30 septiembre de 2003 [JUR 2003\251573]
STSJ de Murcia de 31 de mayo de 2005 [JUR 2007\5900]
STSJ de Murcia de 8 de julio de 2005 [JUR 2007\5759]
STSJ de Navarra de 10 de mayo de 2001 [JUR 2001\190521]
STSJ de País Vasco de 10 de mayo de 2011 [JUR 2011\301554]
STSJ de País Vasco de 14 de abril de 2001 [JUR 2001\301403]
STSJ de País Vasco de 16 de marzo de 2001 [JUR 2001\300029]
STSJ de País Vasco de 16 marzo de 2000 [JUR 2000\233246]
STSJ de País Vasco de 18 febrero de 2005 [JUR 2005\97217]

STSJ de País Vasco de 18 marzo de 2015 [JUR 2015\116224]

STSJ de País Vasco de 19 septiembre de 2018 [RJCA 2008\660]

STSJ de País Vasco de 20 de febrero de 2009 [JUR 2009\346810]

STSJ de País Vasco de 24 enero de 2003 [JUR 2003\93226]