

La seguridad ciudadana municipal: la necesidad de definición, precisión y actualización de las competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana

Óscar Antonio Muñoz Tabernero

Intendente de policía local (SA) Servicio técnico jurídico municipal
Profesor Tutor de Derecho Constitucional - UNED

RESUMEN

A las dificultades derivadas de la, todavía necesaria y precisa definición y disociación del concepto de seguridad ciudadana de otras categorías conceptualmente próximas, como seguridad pública u orden públicos en un Estado social y democrático de derecho complejo y descentralizado como es el español - en el que todos los niveles de administraciones públicas tienen reconocido un ámbito de actuación en la misma - debemos agregar las exigencias que la realidad ha impuesto sobre la teoría y, por tanto, la demanda ciudadana de la prestación de servicios eficaces que garanticen la seguridad. Esta demanda social no identifica administraciones, competencias o cuerpos policiales, identifica únicamente las condiciones en las que esa seguridad ciudadana es garantizada por las mismas y especialmente por la administración pública más próxima y cercana, la municipal. Lo anterior exige una actualización teórica y normativa, e incluso una innovación y profunda reflexión acerca de la interpretación que hasta el momento se ha ido realizando respecto de las competencias y funciones de la administración municipal en la protección y garantía de la seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE

Estado descentralizado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad municipal, autoridad municipal.

ABSTRACT

In addition to the difficulties derived from the still necessary precise definition and dissociation of the concept of public safety from conceptually proximate categories, such as public security or public order, in a complex and decentralised social and democratic state rule of law as Spain – where all levels of public administration have a recognised sphere of action in this area – we must also consider the demands that reality has imposed upon theory and, consequently, the public's demand for the supply of effective services that guarantee safety. This social demand does not specify particular administrations, authorities or security forces; it identifies only the conditions under which such public safety is guaranteed by them, and particularly by the public administration closest to the citizen: the local authority. The foregoing calls for a comprehensive theoretical and legislative reassessment, together with an innovative and in-depth reflection on the interpretation that has traditionally been adopted concerning the powers, duties and functions of municipal authorities in the protection and safeguarding of public safety.

KEY WORDS

Decentralized State, public security, citizen security, local security, municipal authority.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. 1. Seguridad, delincuencia, criminalidad y estadísticas. La (prácticamente) ausencia de datos sobre la seguridad municipal. II. EL COMPLEJO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD. 1. La seguridad como servicio prestacional de las administraciones públicas. 2. La seguridad pública en nuestro Estado multinivel. 3. El (siempre vivo y perfectible) concepto de seguridad ciudadana. III. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL. 1. La sostenida evolución de la indefinición del marco competencial municipal en seguridad ciudadana. 2. La incompleta redefinición de la competencia de los municipios en seguridad ciudadana a través de la Policía Local y el sometimiento a la legislación estatal, sectorial y autonómica. A) Participar en las funciones de Policía Judicial; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. B) Vigilar los espa-

cios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. 3. Las Juntas Locales de Seguridad como instrumentos de colaboración de los municipios en la seguridad ciudadana. IV. LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL. V. LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN MUNICIPAL. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de nuestra Constitución el 29 de diciembre de 1978, en adelante CE, supuso un cambio de paradigma respecto a la definición, contenido y funciones del Estado en el ámbito de la seguridad; así, encontramos el término seguridad referido a nuestro ámbito de estudio bajo diferentes expresiones y únicamente en los artículos 17 CE, “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”- el cual descarto en este trabajo desde el inicio, por compartir con Alzaga Villamil, que en este artículo se centra en la seguridad personal frente a la potencial actuación arbitraria del Estado¹-, el artículo 104 CE, “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” y el artículo 149.1.29 CE, “Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.”

A las anteriores debemos unir otro concepto de tan difícil y complejo deslinde de la seguridad como es el de orden público, el mismo se contiene en la Constitución únicamente en dos preceptos, artículo 16 CE, “Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento

.....
1 Alzaga Villamil, Óscar. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.

del orden público protegido por la ley” y artículo 21 CE, “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

A las escasas referencias que nuestra norma suprema contiene respecto a la institución jurídica de la seguridad, debemos sumar que lo hace con términos diferentes o dispares como seguridad, seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público.

Esta parquedad de definición del concepto e incluso la utilización, a priori, indiferenciada de los términos de seguridad pública, orden público, seguridad ciudadana y, por tanto, su ausencia de perfilación y su uso indiferenciado, ha provocado la sustracción continuada del concepto de seguridad al ámbito jurídico y la intromisión y contaminación del mismo desde otras disciplinas.

De tal modo que en la actualidad, el contenido del concepto de seguridad se ha convertido en un algo maleable y líquido que transita y fluctúa indiferenciadamente en los campos de lo político, lo social, lo público e incluso lo privado, adoleciendo de una clara y pacífica definición en el ámbito jurídico que se ha ido agravando con el paso de los años y obsolescencia de la normativa que rige la materia.

En todo caso, comparto absolutamente el criterio expresado por Carro Fernández-Valmayor², en el sentido de que la depuración conceptual del concepto no es un simple ejercicio intelectual de cierre dogmático sino que su importancia radica en el plano de la realidad.

En primer lugar, por sus consecuencias prácticas; es indiscutible el solapamiento e interferencias que se producen entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en seguridad ciudadana, ostentando competencias, aún con diferente grado y extensión, todas ellas, desde la estatal hasta la municipal.

En segundo lugar, pero no menos importante, por la necesidad de que todos los actores, instituciones, organismos y administraciones intervinientes en la seguridad ciudadana, incluidos los ciudadanos, como receptores de este servicio público, comprendan, entiendan y exijan con rigor, la prestación de un servicio derivado de un contenido consensuado y comúnmente aceptado, evitando incurrir en estériles debates o enfrentamientos.

2 Carro Fernández-Valmayor, José Luis. (1990). “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*. *Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, n.º 27, pp. 9-26.

1. SEGURIDAD, DELINCUENCIA, CRIMINALIDAD Y ESTADÍSTICAS.

LA (PRÁCTICAMENTE) AUSENCIA DE DATOS SOBRE LA SEGURIDAD MUNICIPAL

Esta necesidad de consenso sobre la seguridad requiere de la participación de un fenómeno indisolublemente unido, aún fuera del ámbito estrictamente jurídico, como es el de delincuencia como fenómeno social cuya evitación o reducción es uno de los objetivos de la seguridad.

Para lograr objetivar y medir la delincuencia, se utiliza la tasa de criminalidad, el indicador estadístico que recoge el número de infracciones penales cometidas durante un período de tiempo y en un determinado espacio; junto a ella, el índice de esclarecimiento de esas infracciones penales o los datos estadísticos de detenciones e investigados nos pueden dar una imagen, en un sentido o en otro; más o menos acertada o distorsionada, del fenómeno social de la delincuencia y, por tanto, del nivel de seguridad ciudadana.

No obstante, debo aclarar que, en mi opinión, estos indicadores estadísticos no son absolutamente válidos o fiables para el objetivo perseguido, puesto que la realidad que pretenden trasladar se puede ver alterada según los intereses y la forma de presentación de los datos.

Así, si se emplean frecuencias absolutas en lugar de relativas, se tergiversan, difuminan e incluso disfrazan los datos, incluso y simplemente proyectando los datos de determinados modos, como gráficos a la carta ³, se conseguirá inclinar la visión pública de los datos en un sentido o en otro pero, en todo caso, de lo que trata la estadística en estos casos no es de la seguridad ciudadana, sino de las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los datos obtenidos de las diligencias policiales realizadas.

Lo expuesto anteriormente no sólo afecta a un conocimiento directo y objetivo de los datos reales que en materia de criminalidad recogen y tratan las Administraciones Públicas con competencia en la materia; el Estado a través de la Secretaría de seguridad del Ministerio del Interior, sino que, además, esos datos solamente se individualizan o desglosan en Comunidades y Ciudades Autónomas, Provincias y municipios mayores de 20.000 habitantes e islas.

La conclusión es que en el ámbito de la seguridad ciudadana municipal y los datos que pueden ilustrar un conocimiento de la situación real en los municipios, en un Estado en el que encontramos 8132 municipios, sólo 439 municipios en España superan los 20.000 habitantes, un 5,4% de los municipios

.....
3 Huff, Darrell. (2002). *Cómo mentir con estadísticas*. Madrid: Ridendo Castigat Mores.

españoles, frente a un 94% de los municipios españoles que tienen una cifra de habitantes inferior a los 20.000 habitantes.⁴

A la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, le corresponden las siguientes funciones:

1. Desarrollar, implantar y gestionar la Estadística Nacional de Criminalidad, integrando todos los datos procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las policías autonómicas y las policías locales.
2. Elaborar periódicamente informes estadísticos sobre la situación y evolución de la criminalidad⁵.

Podemos verificar a la vista de lo anterior que a los datos de criminalidad concretos y correspondientes al 94% de los municipios españoles, es decir, la ciudadanía no tiene acceso a los datos sobre criminalidad de 7693 municipios de España, lo cual, considero supone una vulneración de la normativa en transparencia, por cuanto los datos agregados de criminalidad se consideran información pública de carácter estadístico al incardinarse en el concepto de información pública del artículo 13 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; calificándose como estadísticas oficiales conforme a la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública, cuya difusión está expresamente permitida siempre que no se revelen datos individualizados.

Por último, esta consideración es compatible con la normativa de protección de datos en el ámbito penal, Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales que se materializa mediante la publicidad activa que realiza el Ministerio del Interior a través de su Portal Estadístico de Criminalidad.

Los datos no publicados únicamente se conocen en el ámbito interno de la Fuerza o Cuerpo de Seguridad del Estado competente en esos municipios y, en su caso, de manera atomizada y aislada en las Juntas Locales de Seguridad de los municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local,

Por lo que la aproximación real, objetiva y empírica a los datos reales de criminalidad que permitan una valoración de la seguridad municipal en el 94% de los municipios españoles, 7693 municipios, es un objetivo de imposible o muy difícil cumplimiento. En todo caso, de general desconocimiento.

.....

4 <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e244/avance/p02/&file=3mun03.px>

5 <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/nosotros.html>

Sin embargo y frente a esa realidad, que parece menospreciar la importancia de la seguridad municipal, salvo en municipios con elevada población, no considerando necesaria la publicación de datos del resto de municipios frente a otros elementos de la organización territorial del Estado, como las Comunidades y Ciudades autónomas, provincias o islas; nuestro marco jurídico sí establece específicamente competencias en materia de seguridad para los municipios, no siendo así para las provincias o las islas, considerando, por tanto, que una actuación importante que permita poner en valor esa seguridad municipal es el intento de aproximación a una definición conceptual y delimitación, por los motivos anteriormente expuestos.

II. EL COMPLEJO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD MUNICIPAL

No pretendo en ningún caso, al intentar delimitar cuál es el ámbito de colaboración de los municipios en la seguridad ciudadana, definir de un modo preciso, argumentado e indubitado el abanico de competencias y funciones municipales en la seguridad ciudadana.

Lo considero un objetivo inalcanzable en virtud del marco jurídico vigente; también escapa al objetivo de este trabajo, realizar un estudio dogmático-jurídico sobre problemas competenciales. Ello no conseguiría aportar elemento eficaz alguno.

No obstante, considero ineludible, para poder aproximarme a un concepto, a una noción novedosa, o al menos, escasamente abordada como es la seguridad ciudadana municipal, comenzar desde el complejo concepto de seguridad en nuestro ordenamiento jurídico y, como modo de aproximación fiable para el entendimiento de cualquier concepto complejo, iniciaremos el análisis desde su simplificación a partir del estudio de sus diferentes manifestaciones, para posteriormente y, a través de la suma de sus resultados, intentar definir la noción del modo más aproximado posible.

1. LA SEGURIDAD COMO SERVICIO PRESTACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La consolidación de la idea de Estado y el monopolio por el mismo del uso institucionalizado de la violencia provocó que en la Constitución Española de 1978, la seguridad pública, como competencia y la garantía de la seguridad ciudadana como función pública, se insertaran a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito del servicio de la Administración Pública.

Tal y como afirma Barcelona Llop⁶, esto trajo importantes consecuencias para los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana, la primera, extender el régimen constitucional de la Administración Pública al servicio de garantía de la Seguridad Ciudadana. Por tanto, la seguridad ciudadana se consigue a través de la prestación de servicios por las Administraciones Públicas, conllevando la aplicación del marco jurídico constitucional de funcionamiento de la Administración Pública a la prestación de los servicios dirigidos al mantenimiento y garantía de la seguridad ciudadana.

En el ámbito del fundamento y fin de la Administración Pública Constitucional, el artículo 103 de la CE, apartados primero, establece que:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley”

De este modo, de acuerdo con el apartado primero del artículo 103 de la CE, la seguridad ciudadana, considerada, a estos efectos, como una función de las diferentes Administraciones Públicas, queda configurada como uno de los intereses generales constitucionalizados a los que deber servir la Administración Pública con pleno respeto a los principios referidos y a través de los órganos que sean creados por la Ley. En este caso las Corporaciones Locales municipales.

En el ámbito administrativo, la función pública de garantía de la seguridad ciudadana, se rige por un régimen legal bifronte – régimen que en el ámbito específico de la administración municipal se extiende a un tercer elemento, como es la legislación de régimen local-. El primero, derivado de ser la concreción de uno de los intereses generales a los que sirve la Administración Pública; el segundo, motivado por su especialidad, al constituir un servicio cuyo funcionamiento y consecuencias tienen directa relación con el libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo que conlleva su regulación mediante una Ley Orgánica, en este caso el régimen que contempla la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en adelante LOFCS.

Al intentar delimitar el ámbito de la seguridad ciudadana municipal, el objetivo es reflexionar sobre si la realidad fáctica de la seguridad ciudadana en el ámbito municipal actualmente adolece de disfunciones y carencias que abocan

6 Barcelona Llop, Javier. (1988). Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad. Madrid: Tecnos.

a los Ayuntamientos con Cuerpos de Policía Local, a abordar de modo directo y prioritario servicios y funciones de seguridad ciudadana, que si bien, en origen y en la normativa reguladora, ya del siglo pasado, estaba proyectada para otras Administraciones –principalmente la estatal- ante la falta de presencia, capacidad o, simplemente falta de implementación de los recursos necesarios por el Estado para desarrollar la función de una manera solvente, les obligan a ello. Todo ello, aderezado por una indefinición jurídica no exenta de problemas prácticos y funcionales y agravado por una LOFCS obsoleta, superada e incapaz de ofrecer las respuestas necesarias ante las disfunciones planteadas.

Y, en ese caso, intentar explorar la base jurídica que permite a los municipios abordar de un modo más autónomo esa competencia y explorar los límites y el contenido de la misma.

2. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN NUESTRO ESTADO MULTINIVEL

La LOFCS, en mi opinión, intentando huir de debates polémicos sobre un ámbito tan sensible en virtud del régimen inmediatamente interior y durante los primeros años de vigencia de la Constitución y regreso del régimen democrático, afrontó desde la perspectiva de exclusividad del Estado en la competencia de seguridad ciudadana, con mera tolerancia –impuesta- a las Comunidades Autónomas Vasca, Catalana y Navarra, evitando la definición de la seguridad ciudadana, centrándose en la seguridad pública como un concepto más amplio y más situado en el plano de la distribución competencial.

Pese a que en la Constitución la noción de seguridad pública solo la encontramos en el artículo 149.1.29 CE, esta mínima referencia remite a su desarrollo mediante una Ley Orgánica, pero no desde el precitado artículo situado en el ámbito competencial, sino desde el 104.2 CE, del ámbito administrativo y en el que dispone la necesidad de aprobación de una Ley Orgánica para determinar las funciones, principios básicos y actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuya misión es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana; sin embargo, la LOFCS, esta regulación legal con carácter orgánico desarrollada a partir del concepto de seguridad ciudadana, sorprendentemente contiene escasas y poco clarificadoras menciones del concepto seguridad ciudadana mientras que acude al concepto de seguridad pública de un modo copioso, no sólo desde la perspectiva cuantitativa, sino también cualitativa.

Al objeto de clarificar y poder determinar razonablemente el objetivo de esa prolífica referencia a la seguridad pública es necesario citar de forma sistemática las referencias que del concepto seguridad pública realiza la LOFCS, comenzando por el preámbulo:

«(...) La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición (...)»

« (...) Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas –aunque el artículo 149.1 de la Constitución la enumere, en su apartado 29, entre las materias sobre las cuales el estado tiene competencia exclusiva– y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados (...)»

« (...) Con apoyo directo en el artículo 149.1.29.^a, en relación con el 104.1 de la Constitución, la Ley recoge el mantenimiento de la Seguridad Pública que es competencia exclusiva del estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación y al de las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (...)»

«(...) Sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública (...)»

Podemos observar ya, como la LOFCS durante todo el preámbulo, en cada ocasión en la que se refiere al término de seguridad pública lo hace vinculándola a la noción de competencia, competencia como asignación de potestades y funciones, en este caso de las diferentes Administraciones Públicas.

Adentrándonos ya en el articulado, el artículo primero de la LOFCS, inaugura la misma destinando todo el contenido del artículo a la seguridad pública con el siguiente contenido:

«1. La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.

2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.

3. Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley.

4. El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»

Como ya hemos visto, la CE a través del contenido de los artículos 149.1. 29ª y el 104.2, la CE establece un marco complejo para la competencia de la seguridad pública; el 149.1. 29ª CE introduce la posibilidad, en el ámbito de una organización territorial descentralizada, de participación de las Comunidades Autónomas en la competencia de la seguridad pública, estableciendo su acotamiento y limitaciones mediante la remisión a una Ley Orgánica que, de acuerdo con el contenido del art. 104.2 CE, además de desarrollar y establecer esos requisitos y límites formales y materiales, también vinculará bajo los mismos principios básicos de actuación y estatutos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, tanto las dependientes del Estado, como las que se puedan crear en las Comunidades Autónomas y, por supuesto también, las dependientes de los municipios. Todas ellas Administraciones Públicas con participación en la misma.

Esta manifiesta ausencia de ambición regulatoria y definitoria de la seguridad ciudadana de la LOFCS, posiblemente justificada, al menos durante los primeros años de desarrollo del Estado autonómico, ha sido parcialmente solventada a través de la doctrina establecida por nuestro Tribunal Constitucional, subrayándose que la seguridad pública es, además de un criterio competencial, una actividad administrativa de aseguramiento preventivo y restablecedor del Derecho, dentro de la cual encajan las funciones de policía de seguridad desarrolladas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por todas, la STC 104/1989, de 8 de junio (conflicto sobre el Real Decreto 1338/1984 de medidas de seguridad), sistematizando toda la doctrina anterior (esta Sentencia cita expresamente las SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985) y caracteriza la seguridad pública como un conjunto plural de actuaciones administrativas orientadas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, insistiendo en su dimensión de aseguramiento preventivo y restablecedor del Derecho.

De acuerdo con ello, creo que es razonable afirmar que la seguridad pública además de competencia es un criterio delimitador de una función de naturaleza estructural y carácter transversal, configurada como un ámbito de actuación administrativa concurrente y materialmente indivisible, orientada al aseguramiento preventivo y restablecedor del orden jurídico y de los derechos funda-

mentales, mediante la integración coordinada de potestades públicas ejercidas por las distintas Administraciones en un sistema multinivel de garantía, anticipación y gestión del riesgo social.

De esta definición y con el objetivo de abordar el núcleo esencial de este trabajo, debemos extraer, lo que en mi opinión son los conceptos que nos pueden aproximar a la seguridad ciudadana municipal, como son, carácter transversal, actuación administrativa concurrente y sistema multinivel de garantía. Estos, junto al desarrollo que veremos a continuación puede ayudar a despejar o clarificar, al menos, la posición de la seguridad municipal.

3. EL (SIEMPRE VIVO Y PERFECTIBLE) CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

En este sentido, Ridaura Martínez⁷, parte del art. 104.1 CE y de la doctrina del TC para presentar la seguridad ciudadana como “una función pública de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en tanto que exigencia constitucional, presupuesto de la salvaguarda de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”; como una función del Estado, entendiéndola como un bien jurídico de carácter colectivo, no individual e integrándola entre los bienes o intereses constitucionalmente protegidos, diferenciándola de los derechos fundamentales propiamente dichos, en línea con la construcción previa de Remotti⁸ sobre la seguridad ciudadana como institución integrada en los bienes constitucionalmente protegidos.

De este modo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tienen como misión la garantía de la seguridad ciudadana, que directamente relacionada con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así, los actores de la seguridad ciudadana, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad quedan supeditados y vinculados a los derechos fundamentales y las libertades públicas. Sometidos como hemos visto al régimen bifronte que se deriva del especial servicio público que constituye esta prestación de las Administraciones Públicas.

No pretendo alargar las reflexiones y delimitación del concepto de seguridad ciudadana, pues considero que no es un concepto cerrado, sino una categoría funcional abierta, que la doctrina configura como actividad pública orientada a garantizar la convivencia y el ejercicio efectivo de los derechos, en estrecha conexión con la seguridad pública como competencia estructural y multinivel.

7 Ridaura Martínez, M.^a Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.

8 Freixes Sanjuán, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. Revista de Estudios Políticos, n.º 87, pp. 141-162.

Ahora bien, directamente relacionado con ello, si considero que es necesario resaltar que los únicos actores legitimados para el ejercicio de esta función pública son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que me lleva a afirmar que una necesidad esencial para que podamos hablar del ámbito municipal de actuación en la seguridad ciudadana es la existencia de un Cuerpo de Policía Local propio, pues en caso de inexistencia, ese ámbito municipal en seguridad ciudadana se sustrae y regresa a la competencia exclusiva del Estado (excepción de las CCAA con competencias propias), que la ejercerá a través de la Fuerza y Cuerpo de Seguridad competente en el territorio. Sin que ello afecte a las competencias de los Alcaldes que desarrollaremos en el apartado correspondiente.

IV. LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Una vez descompuestas las facetas del complejo concepto de seguridad y compartiendo la formulación expresada en el punto anterior por este sector de la doctrina que establece que identifica seguridad ciudadana con la función pública desarrollada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, frente a otros sectores que afirman que existe una identificación entre seguridad ciudadana o pública, al entender que la Constitución emplea ambas en los artículos 104 y 149 con el mismo sentido.⁹

Compartiendo, por tanto, la posición doctrinal¹⁰ en la que el concepto de seguridad ciudadana sólo coincide en parte con el de seguridad pública, entiendo la seguridad pública como un concepto amplio que abarca no sólo la seguridad en los espacios públicos, sino que incluye peligros o amenazas contra el medio ambiente, o la salud pública; mientras que el de seguridad ciudadana se limita a las medidas de actuación policial, tanto de prevención como de reparación, que tienen como finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales.¹¹

9 Izu Belloso, Miguel José. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 58, pp. 241-272.

10 Barcelona Llop, Javier. (2006). Comentario al artículo 104. En Pérez Manzano, Mercedes (coord.), Borrajo Iniesta, Ignacio, Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, p. 1704.

11 Ridaura Martínez, M.ª Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. *Estudios de Deusto*. *Revista de Derecho Público*, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.

Realizada la disección del complejo contorno conceptual podemos trasladarlo para razonar cual es el ámbito competencial del municipio en la misma.

Para ello debemos regresar de nuevo al contenido del artículo 1 de la LOFCS, donde establece que las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –añadiendo ese tercer frente regulatorio al régimen legal bifronte al que nos hemos referido- y en el marco de esta Ley; para analizar cuales son las funciones públicas asignadas a los Cuerpos policiales dependiente del municipio, las Policías Locales, que están directamente relacionadas con la finalidad garantizar el desarrollo libre de la convivencia y del ejercicio de los derechos fundamentales. Es decir, funciones expresas y directamente relacionadas con la seguridad ciudadana.

La LOFCS destina su artículo 53 a las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Corporaciones Locales, las policías locales; como ya he adelantado, obviaremos las funciones denominadas administrativas, preventivas u otras y recogeremos únicamente las funciones relacionadas con la seguridad ciudadana:

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

Considero las funciones atribuidas a las policías locales y directamente relacionadas con la seguridad ciudadana, si bien, no son capaces de modo autónomo de establecer el contorno de la seguridad municipal, sí son, junto a las competencias que ostentan los municipios, absolutamente necesarias para intentar delimitar el mismo, o al menos, realizar una aproximación eficaz.

1. LA SOSTENIDA EVOLUCIÓN DE LA INDEFINICIÓN DEL MARCO COMPETENCIAL MUNICIPAL EN SEGURIDAD CIUDADANA

Como normativa básica de referencia en el ámbito local, debemos destacar la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en adelante LBRL, norma, a la que nos remite la propia LOFCS. Esta Ley, en el momento de

su entrada en vigor, incluía inicialmente, si bien, en el marco de la legislación estatal y autonómica, la competencia de “seguridad en los lugares públicos”

La competencia municipal en materia de “seguridad en los lugares públicos”, prevista en la redacción originaria del artículo 25.2 de la LBRL, fue suprimida tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el marco de un proceso de redefinición y delimitación de las competencias locales orientado, en principio, a evitar solapamientos y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales.

De acuerdo con el preámbulo y la propia modificación del artículo 2, en su primer apartado, la supresión de la referencia explícita a la “seguridad en los lugares públicos”, contenida en la redacción originaria del artículo 25.2 de la LBRL, debe relacionarse con razones de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y clarificación del sistema competencial, con el objetivo de evitar duplicidades entre Administraciones y hacer efectivo el principio de “una Administración, una competencia”.

No obstante, cabe otra interpretación a mi juicio razonable. Como es la concepción expansionista del Estado respecto a su competencia exclusiva en seguridad ciudadana, expansiva por cuanto, como desarrollaremos en el apartado destinado a la redefinición de la competencia municipal en seguridad, el Estado en desarrollo de la propia LOFCS no ha perdido nunca la oportunidad de reafirmar su posición de exclusividad en detrimento del ámbito de participación o colaboración del resto de administraciones públicas - exceptuadas las CCAA con competencia exclusiva- sometiendo al resto de las Administraciones Públicas a un control, tutela y limitaciones, bajo mi punto de vista y en muchos casos, carentes de justificación y ayunas de la consecución de la eficacia y eficiencia necesarias.

Por ello, considero que la modificación realizada, más allá de la búsqueda de la sostenibilidad y racionalización del gasto público, en última instancia, también buscó eliminar formulaciones genéricas que podían dar lugar a interpretaciones autónomas del ámbito competencial municipal en seguridad.

Si bien cierto sector de la doctrina¹² situó la modificación en que la amplitud del título competencial fundamentaba decisiones judiciales en materia de

.....
12 Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. En Palomar Olmeda, Antonio (Dir.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 19-79

responsabilidad patrimonial, a la vista de los resultados y la evolución que en el ámbito reglamentario ha ido realizando el Estado cuando ha tratado esta competencia municipal, considero que la reforma y la desaparición de la competencia local de “seguridad en lugares públicos”, sustituyéndose por “Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios”, fue motivada por ambos objetivos, el primero, evitar una amplitud excesiva que podía llevar a colisionar con la competencia estatal y dificultar, por tanto, su control y tutela y el expresamente contenido en la propia Ley 27/2013, razones de estabilidad presupuestaria, racionalización del gasto público y clarificación del sistema competencial.

Así, la STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016¹³, confirma la constitucionalidad del modelo introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local LRSAL, que redefine y limita el ámbito competencial municipal, eliminando cláusulas generales, abiertas o indeterminadas, como la “seguridad en los lugares públicos”. En este contexto, la intervención municipal en materia de seguridad se articula exclusivamente a través de las funciones concretas atribuidas por la LOFCS a la Policía Local, en un marco de colaboración y coordinación con el Estado y las Comunidades Autónomas, sin que pueda predicarse la existencia de una competencia municipal autónoma en materia de seguridad ciudadana, lo que no significa que ello vacíe de todo contenido el ámbito de actuación pues desnaturalizaría su ámbito de colaboración.

Ello significa que el municipio no decide ese ámbito de actuación, sino que el mismo viene decidido por las leyes estatales y, en su caso, autonómicas, constituyendo el contenido y armonización de las mismas su ámbito de ejercicio y, hallándose por tanto, en este punto, la verdadera dificultad, definir cuáles son los verdaderos límites que embridan la capacidad de actuación y, por tanto, la autonomía municipal en su función de seguridad ciudadana.

A la dificultad de delimitación, debemos sumar que algunas, prácticamente de un modo u otro, todas las comunidades autónomas que han aprobado normativa de Administración Local en el ejercicio de sus competencias, siguen manteniendo en la misma la competencia de “seguridad en lugares públicos”, pese a su eliminación en la LBRL. Aragón, “La seguridad en lugares públicos, así como garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana”, [Ley 7/99, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón], Valencia, “seguridad en lugares públicos”, [Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana.], Andalucía, “Ordenación de las condiciones

.....

13 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-3407>.

de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública”, [Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía].

Aún podemos introducir un grado adicional de complejidad interpretativa que sin embargo, resulta imprescindible para avanzar en nuestro objetivo definitorio, el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, RSCL, (aún vigente) establece en su artículo primero que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados en los siguientes casos:

En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas.

Complementándose esta función con el artículo 3 en el que se dispone que “La intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren.”

Aun cuando esta normativa preconstitucional debe interpretarse conforme a la CE, por todas, la STC 4/1981, de 2 de febrero¹⁴, en la que se define el marco constitucional de la autonomía local, integrando las competencias municipales en el sistema constitucional, de lo que debemos derivar la inexistencia de un poder autónomo absoluto y, como no podía ser de otro modo, incluir conceptos metajurídicos como la moralidad ciudadana, en mi opinión, concepto de difícil encaje, dimensionamiento o definición en un Estado de Derecho.

Entendiendo, por tanto, que la vigencia actual del art. 1 RSCL solo puede comprenderse a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la adecuación de la normativa anterior a la Constitución. En este sentido, la STC 4/1981 establece que las normas preconstitucionales deben someterse a un doble juicio: el de su compatibilidad material con la Constitución y el de su eventual derogación por efecto de la cláusula derogatoria constitucional y, admitiendo que la aplicación del art. 1 RSCL: no puede hacerse en términos literales, sino a través de una reconstrucción conforme a los principios constitucionales, especialmente los de legalidad, interdicción de la arbitrariedad y protección de los derechos fundamentales.

Añade la STC 214/1989, de 21 de diciembre¹⁵ que la autonomía local es una garantía institucional cuyo contenido se delimita mediante normas básicas dic-

.....
14 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4>.

15 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1990-624>.

tadas por el Estado, por tanto, la intervención del municipio en la competencia de seguridad a través de la Policía Local, debe comprenderse como una competencia configurada en un sistema de fuentes complejo, en el que la legislación básica estatal y la legislación sectorial delimitan el alcance efectivo de la intervención administrativa local.

La cláusula general del art. 1 RSCL, por tanto, en su interpretación constitucional, ha quedado subordinada a este marco competencial, perdiendo su carácter autosuficiente.

A esa pérdida de autosuficiencia municipal devenida en el período de vigencia constitucional, debemos aunar, a la luz de la configuración del ejercicio de las potestades y funciones de la Administración Pública, así como sus límites materiales y de acuerdo con la STC 172/2020, de 19 de noviembre¹⁶, que las medidas de intervención deben respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como interpretarse en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. Debiendo, si cabe, aún más cautelosos respecto a la seguridad ciudadana, como función destinada a la garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.

En este sentido, el Tribunal advierte expresamente contra el uso de definiciones genéricas que puedan justificar intervenciones administrativas expansivas frente a amenazas indeterminadas, subrayando la necesidad de evitar la arbitrariedad administrativa.

No obstante todo lo expuesto, en ningún caso podemos llegar a la conclusión de que esas limitaciones y, en definitiva, adaptaciones constitucionales de las competencias municipales en seguridad ciudadana deben interpretarse como un vaciamiento de las mismas y su sustracción del ámbito de gestión municipal, convirtiéndose en meros ejecutores de lo establecido y ordenado por el Estado, sin capacidad de decisión ni autonomía alguna, pues el propio TC frena la interpretación expansiva a favor del Estado, afirmando que si bien la seguridad es el conjunto de actuaciones orientadas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, también establece que no toda normativa relacionada con la seguridad puede subsumirse en este ámbito, evitando así una expansión indebida de la intervención estatal. (STC 184/2016, de 3 de noviembre de 2016.)

En consecuencia, el art. 1 RSCL no puede operar hoy como una habilitación autónoma para la intervención administrativa, sino como una cláusula ge-

.....

16 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-16819>

neral que debe ser concretada normativamente y aplicada bajo estrictos criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, en coherencia con el sistema constitucional.

A la vista de lo razonado y, especialmente, la doctrina constitucional expuesta, considero pacífica la conclusión sobre que las funciones y competencias del municipio en seguridad ciudadana, parten de una vasta y extensa configuración preconstitucional con sustento, como hemos visto en el RSCL, que continuó en la primera etapa de vigencia de la CE y la aprobación de la LBRL, donde se continuó atribuyendo a los municipios la competencia de la “seguridad en los espacios públicos”, para posteriormente, a través, tanto de la doctrina del Tribunal Constitucional como la propia modificación legislativa de la LBRL mediante la LRSAL en el año 2013, delimitando y acotando las competencias municipales, en el caso de la seguridad ciudadana, mediante el cambio competencial a “Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios”.

2. LA INCOMPLETA REDEFINICIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA A TRAVÉS DE LA POLICÍA LOCAL Y EL SOMETIMIENTO A LA LEGISLACIÓN ESTATAL, SECTORIAL Y AUTONÓMICA

Establecido el marco anterior, debemos regresar de nuevo a la LOFCS, al objeto de armonizar lo establecido con la regulación y funciones que la misma establece respecto de las policías locales, sin olvidar que LBRL, sigue manteniendo en su disposición décima, el siguiente tenor:

“Policías locales. En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación.”

En ese mismo sentido, el artículo 173 del 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.

“La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

Desde el enfoque que nos concede la evolución de la regulación de las competencias de los municipios en seguridad, abordaremos las funciones que, en materia estricta de seguridad ciudadana, hemos visto, ha establecido la LOFCS para las Policías Locales en su artículo 53:

- Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.
- Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

A. Participar en las funciones de Policía Judicial; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad

Estas funciones las vamos a analizar de forma conjunta y en un mismo apartado por su estrecha relación, interdependencia y significado, como a continuación veremos.

La propia LOFCS establece la participación de las Policías Locales en las funciones de Policía Judicial como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Fruto de la atribución a las Policías Locales de esta función y puesta en relación con la referida disposición adicional décima de la LBRL, “a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

Sin embargo, este mandato al Gobierno de la nación no ha cristalizado en la elaboración ni aprobación de norma de definición y concreción del ámbito material de participación, de tal modo, que la participación de las policías locales en las funciones de policía judicial se han ido articulando a través de la suscripción de Convenios de Colaboración, como el Convenio Marco Estatal entre el Ministerio del Interior y la FEMP, firmado el 20 de febrero de 2007, “En ma-

teria de seguridad ciudadana y seguridad vial”¹⁷; el “Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la Protección de las Víctimas de Violencia de Doméstica y de Género”, firmado entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias el 13 de marzo de 2006¹⁸, u otros de carácter más específico entre los que podemos destacar por su reciente aprobación, el Convenio con el Ayuntamiento de Barcelona, para la adscripción de una unidad del Cuerpo de Guardia Urbana de Barcelona a la Fiscalía Provincial de Barcelona¹⁹.

Tampoco debemos olvidar iniciativas como el Convenio suscrito en el año 2006 entre la fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid²⁰ para la investigación de accidentes laborales, función finalmente incluida en la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales de Madrid, o el del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en 1997 para la investigación de delitos relativos a menores.

Esta previsión de desarrollo normativo contenida en la disposición adicional décima de la LBRL ha sido interpretada por un sector significativo de autores como un auténtico mandato normativo al Gobierno, cuya falta de desarrollo ha generado una situación de incertidumbre jurídica y disfuncionalidad operativa. Así, Izquierdo Carrasco²¹ (2007), en sus comentarios a la LBRL, subraya que la disposición adicional décima no puede entenderse como una cláusula meramente programática, sino como la manifestación de la necesidad de una regulación específica que delimite el papel de las policías locales en el ámbito de la policía judicial, especialmente en lo relativo a la investigación del delito y la cooperación con jueces y fiscales.

17 <http://femp.femp.es/files/566-366-archivo/Texto%20Oficial%20Convenio%20Marco%20MIR-FEMP%202007.pdf>.

18 <https://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-ramlvcm/normativa/Estatal/DOC-29.pdf>.

19 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-25116.

20 <https://istas.net/descargas/ConveniocolaboracionpoliciaL1.pdf>.

21 Izquierdo Carrasco, Manuel. (2007). Comentario a la disposición adicional décima de la Ley reguladora de las bases del régimen local. En Rebollo Puig, Manuel (Dir.) e Izquierdo Carrasco, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia.

En una línea parecida, Paricio Rallo²² pone de relieve que el encaje de las policías locales en el sistema de seguridad pública y en la función de policía judicial presenta importantes tensiones estructurales, derivadas tanto de la distribución competencial como de la ausencia de un modelo organizativo coherente. Este autor destaca que la evolución del sistema no ha ido acompañada de una reformulación global del servicio público de seguridad, lo que explica la persistencia de un modelo esencialmente reactivo y escasamente integrado.

Sin embargo, en mi opinión y sin perjuicio de que, como he manifestado anteriormente, esta falta de desarrollo normativo por el Gobierno no deja de ser sino otra manifestación del afán de control y exclusividad que, en el ámbito de la seguridad ciudadana, desprenden todas sus actuaciones, no es menos cierto que al respecto, también considero lo siguiente:

Derivada de la pronunciada heterogeneidad en cuanto a plantillas, capacidades, servicio y especialización de los numerosos Cuerpos de Policía Local que hay en España, la consecución de una norma de carácter reglamentario que sea capaz de comprender y regular esa vastísima y dispar tipología de organizaciones que se enmarcan bajo la denominación de Cuerpos de Policía Local, es una tarea harto difícil.

Por ello, los Convenios “ad hoc”, permitiendo especificar y adaptar esas funciones a las capacidades de servicio, tamaño de plantillas, nivel de formación, e incluso, necesidades específicas y diferenciales del municipio en el que prestan servicio, no me parece, en ningún caso, una solución inadecuada. Al menos, en tanto se acomete la absoluta e imperiosa necesidad de una reforma de calado y en profundidad de la LOFCS, como estamos viendo ampliamente superada por la realidad fáctica y jurídica.

De esta obsolescencia de la LOFCS y su inadecuación a la realidad de la seguridad ciudadana, da fe la STS 210/2016, Sala 2.^a, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016, donde nuevamente se repasa la jurisprudencia sobre si las policías locales pueden ser consideradas policías judiciales y su alcance, en este caso, con motivo de las actuaciones de investigación en el ámbito de un delito contra la salud pública, ejecutadas por la Unidad de Drogas de la Policía Municipal de Bilbao.

Esta sentencia, que ha sido magníficamente analizada por Izquierdo Carrasco y Alcántara Reifs²³, particulariza y analiza las funciones de policía judicial

.....
22 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48.

23 Izquierdo Carrasco, Manuel y Alcántara Reifs, Juan Jesús. (2017). Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º

que cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad, en el aspecto de policía judicial genérica, puede realizar en su ámbito competencial²⁴, como son:

- Aquellas que realice previo requerimiento de la autoridad judicial o Ministerio Fiscal.
- Las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución.
- La custodia del depósito de detenidos

A la vista de las funciones expuestas, la sentencia se centra, como no podía ser de otro modo, en determinar que diligencias deben considerarse dentro de esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento; en el caso que nos ocupa se realizaron detenciones y entradas y registros de domicilios, considerando el Tribunal que esas diligencias sí se encuadran en esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento.

Una vez establecidas esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento que corresponden a cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad por tratarse de las correspondientes a la policía judicial genérica, el Tribunal, desarrolla dos aspectos importantes respecto al marco de actuación de las policías locales como policía judicial, el primero, que las policías locales, no sólo pueden, sino que deben «practicar las diligencias que sean necesarias para comprobar el delito, descubrir a sus autores y recoger los efectos o instrumentos que puedan servir de pruebas de su comisión, sin perjuicio de poner inmediatamente todo lo actuado y, en su caso, a los detenidos, a disposición de los funcionarios competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» y, el segundo, que en «los supuestos más complejos, la remisión a las unidades orgánicas especializadas se produzca con la máxima celeridad»

A la vista de ello, comparto la conclusión expuesta por Izquierdo Carrasco y Alcántara Reifs, la policía local puede ejercer las funciones genéricas de Policía Judicial, con un carácter colaborador de las unidades específicas de Policía Judicial, y siempre que se encuentre dentro de su campo competencial, material y territorialmente. Sin que para ello sea necesario que ese carácter colaborador

.....
210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016. Revista Vasca de Administración Pública, n.º 107, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), pp. 253-272.

24 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48

se manifieste previamente mediante instrucciones, requerimientos o cualquier otra acción previa.

Las conclusiones de esta sentencia no dejan de ser, sino un ejemplo expositivo más de la absoluta necesidad de un marco regulatorio sólido y adaptado.

No obstante, y mientras llega el mismo, a efectos de evitar posibles disfunciones, descoordinaciones y, por tanto, pérdida de eficacia en la labor de persecución del delito, considero harto conveniente la previa aprobación de instrumentos adecuados dentro de las Juntas Locales de Seguridad que permitan afinar los modos, formas o protocolos de colaboración.

B. Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello

Respecto a esta competencia, dada la claridad y concisión de la segunda parte, la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas cuando sean requeridos para ello, considero necesario abordar el significado de la vigilancia de espacios públicos, un concepto absolutamente genérico e indeterminado que requiere de precisión. Máxime cuando esta competencia conecta con un derecho fundamental como es el de reunión y manifestación, contenido en el artículo 21 de la CE.

Olvidándonos en este trabajo de las dos últimas funciones, es decir, la de colaboración en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, por no ser objeto del presente y centrándonos únicamente en la vigilancia de espacios públicos, debemos resaltar que esta competencia sitúa a las Policías Locales y, por tanto, a los municipios como auténticos actores institucionales en la garantía de los derechos fundamentales y la protección y aseguramiento de la seguridad en los espacios públicos.

Esta importante función se desarrolla a través de la vigilancia de espacios públicos, es una función relevante en la garantía del libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales, el núcleo duro y esencial de la función pública de seguridad ciudadana, situando a los municipios como garantes institucionales de la seguridad municipal y la convivencia en nuestro Estado Constitucional y abriendo un, hasta el momento, inexplorado campo de desarrollo de las funciones de los municipios y sus Policías Locales en el ámbito de la seguridad ciudadana.

3. LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD COMO INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

El artículo 53.g LOFCS introduce una referencia expresa al “marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad”, lo que pone de relieve el carácter cooperativo e interadministrativo de las funciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

A pesar de la referencia a Juntas de Seguridad, al encontrar su regulación en el capítulo de la LOFCS destinado a las policías locales, podemos colegir que, en realidad, se refiere a las Juntas Locales de Seguridad, las cuales constituyen el instrumento institucional a través del cual se articula la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que operan en un mismo territorio, Estado, Autonómicas (en su caso) y Municipales. Considero necesaria esta aclaración, ya que en el artículo 41, la norma, bajo la denominación de Juntas de Seguridad, se refiere a las autonómicas en aquellas CCAA con cuerpo de policía propio. Por tanto, órgano con dimensiones, composición y funciones diferentes.

Respecto al ámbito local, el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad establece las previsiones normativas necesarias para la constitución, composición, competencias y funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad, como órganos colegiados con un objetivo muy definido, asegurar la cooperación y la coordinación operativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que intervienen en el término municipal.

Dentro de las competencias que, con carácter detallado el Reglamento atribuye a las Juntas Locales de Seguridad, destacaremos aquellas que, a mi modo de ver, afectan con mayor intensidad a la seguridad municipal, descartando aquellas referidas a las funciones de policía judicial, por considerarlas ya analizadas y desarrolladas en el apartado anterior, siendo las siguientes:

Analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio. En particular, conocer, analizar y valorar la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten al normal desarrollo de la convivencia en el término municipal.

Elaborar el Plan Local de Seguridad; e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana (...)

Desde una perspectiva doctrinal, uno de los principales problemas del modelo establecido y principalmente respecto a su eficacia y funcionalidad, radica en que las Juntas Locales de Seguridad no alteran la distribución competencial

ni integran funcionalmente a los distintos cuerpos policiales, sino que se limitan a coordinar actuaciones previamente delimitadas por el ordenamiento.

Esta característica ha sido señalada por la doctrina como una debilidad estructural del sistema. En esta posición, destaca Paricio Rallo²⁵ apuntando que la organización de la seguridad pública en España adolece de una falta de integración real, manteniéndose un modelo fragmentado en el que la coordinación se superpone a la diversidad de competencias sin llegar a superarla.

Comparto parcialmente esta posición y considero que, si bien las Juntas Locales de Seguridad podrían constituir un mecanismo adecuado de coordinación formal y efectiva para un ejercicio cohesionado y armonioso de las funciones en seguridad ciudadana; la ausencia de una regulación jurídica que imprima un carácter obligatorio a sus acuerdos junto a la elevada dependencia de la voluntad e implicación de los responsables y actores implicados, en definitiva, su subordinación a un manifiesto voluntarismo y su sometimiento a una más allá de lo razonable, politización y representación institucional sobre decisiones de carácter predominantemente técnico, han demostrado una acreditada insuficiencia para la integración funcional efectiva.

Como puede observarse, la regulación normativa de las Juntas Locales de Seguridad aborda la pretendida coordinación desde una perspectiva voluntarista que no obligada, sin que su existencia sea obligatoria, aún disponiendo los municipios o agrupaciones de municipios de Cuerpo de Policía Local propio y, aún en caso de haberse constituido, quedándose lejos de ser verdaderos órganos de dirección y ejercicio de la proactividad en el ámbito de la seguridad local, «no habiendo conseguido superar el obstáculo de la inexistencia de un sistema unitario de seguridad y manteniendo a la policía local como un elemento institucional integrado en el nivel municipal de la seguridad, pero condicionado por un marco competencial fragmentado y por la necesidad de coordinación con los restantes cuerpos policiales²⁶».

.....
25 Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. Cuadernos de Derecho Local, n.º 17, pp. 38-48.

26 Díez-Picazo, Luis y López Bofill, Hèctor. (2003). Policía local. En Muñoz Machado, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 1539-1572.

V. LA LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD CIUDADANA. LA REAFIRMACIÓN DEL ESTADO EN LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL

Dentro de este amplio y difuso contenido del ámbito de actuación de los municipios en el ámbito de la seguridad ciudadana, es necesario acudir a otro pilar fundamental en la regulación de la seguridad ciudadana, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en adelante LOPSC, que referencia las autoridades municipales en el ámbito de la seguridad ciudadana en los siguientes artículos, con los contenidos que, a continuación, se exponen:

El apartado tercero del artículo 32 LOPSC, en relación a los órganos competentes para imponer sanciones, dispone:

“Los alcaldes podrán imponer las sanciones y adoptar las medidas previstas en esta Ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

En los términos del artículo 41, las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley.”

Los términos previstos en el artículo 41 se refieren a la habilitación reglamentaria imponiendo los límites derivados del principio de jerarquía normativa, así:

“Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta Ley que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar su naturaleza y límites, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.”

Cabe destacar que estos preceptos, suponen una variación sustantiva frente a lo dispuesto en el mismo ámbito por la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, en la que establecía la competencia sancionadora de los Alcaldes por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y estableciendo la cuantía en relación al número de habitantes del municipio.

Por tanto, a diferencia de la normativa anterior en la que se atribuía una específica competencia sancionadora a los Alcaldes en virtud de la competencia material en relación a las infracciones establecidas y en razón del número de habitantes, la LOPSC, establece esta competencia sancionadora de los Alcaldes, previo cumplimiento de dos requisitos; el primero, que la infracción se cometa en un espacio público municipal o afecte a bienes de titularidad local, requisito junto al cual debe concurrir la competencia de la Alcaldía sobre la materia de acuerdo con la legislación específica.

Si bien el primer requisito respecto a la titularidad municipal y el carácter público del lugar de comisión de la infracción no da lugar a dudas interpretativas, el segundo, la exigencia de la competencia de acuerdo con la legislación específica no está exento de dificultad interpretativa derivada de la imprecisión y abstracción que supone.

Las competencias del municipio no se identifican plenamente con las del Alcalde, que no deja de ser un órgano necesario dentro de la organización municipal, de acuerdo con el artículo 20 de la LBRL y, como órgano municipal, ostenta unas atribuciones específicas que son las contenidas en el artículo 21 de la misma Ley, cuyo apartado n), en relación a la competencia sancionadora establece, “Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos”.

Por tanto, una interpretación literal del precepto, vaciaría de contenido la capacidad sancionadora de los Alcaldes establecida en el artículo 32 LOPSC, por lo que se estima más correcta la interpretación en la que la referencia que la LOPSC hace a las competencias materiales de acuerdo con la legislación específica, la realiza a las competencias materiales del municipio, en este sentido Ayuso García²⁷, sin necesidad de expresa atribución de competencia sancionadora específica al Alcalde.

Aclarado este segundo requisito, de su propia aclaración surge la necesidad de precisar a que legislación específica alude la LOPSC en la que se contienen las competencias materiales del municipio.

En mi opinión y como ya se ha expuesto anteriormente, debemos acudir a la LBRL y a legislación sectorial tanto Estatal como Autonómica. El artículo 25 de la norma básica del régimen local contiene las competencias propias, en los

.....
27 Ayuso García, Isabel Mónica. (2015). Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 13, Wolters Kluwer-La Ley, pp. 1555-1565

términos de la legislación del estado y las Comunidades Autónomas, además de la posibilidad de competencias delegadas y las impropias. Lo que nos otorga un modelo abierto y dependiente de la posible asunción de competencias delegadas o impropias por el municipio.

Por tanto, los Alcaldes tendrán competencia sancionadora por la comisión de alguna de las infracciones previstas en la LOPSC, cuando se den, con carácter simultáneo, dos circunstancias, que la infracción se cometa en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local y, sobre la concreta materia que contempla la infracción, el municipio tenga competencias materiales de acuerdo con la legislación Estatal y Autonómica.

Lo anterior debe armonizarse con el contenido del artículo 5 LOPSC,

“Las autoridades de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las autoridades locales ejercerán las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y la legislación de régimen local, espectáculos públicos, actividades recreativas y actividades clasificadas.”

Por tanto, la LOPSC, dentro de las Autoridades y órganos competentes en seguridad ciudadana, alude a las autoridades locales y establece sus competencias, podemos considerar por tanto que, si bien, bajo el dominio de los parámetros que establezca la legislación estatal y autonómica, los municipios, a través de sus Alcaldes, desempeñan y tienen un importante marco de actuación en seguridad ciudadana.

No obstante y no profundizando en ello, por no ser el objetivo del presente trabajo, se presenta una ardua tarea, que no imposible, en el análisis pormenorizado de los artículos 35 a 37, donde se establecen las diferentes infracciones a la LOPSC, ir analizando si es competencia material del municipio de acuerdo con la legislación estatal y autonómica, incluso definiendo el margen de tipificación en Ordenanzas municipales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 140 de la LBRL, para las cuales, la LOPSC, actúa de límite negativo.

Creo, sin embargo que también las limitaciones que enmarcan el ámbito de actuación municipal en la seguridad ciudadana no pueden interpretarse sino bajo el prisma de la STC 59/85, de 6 de mayo, FJ 2º, en la que el Tribunal Constitucional recuerda, a efectos de evitar una expansión irracional de la competencia estatal que vaciaría de contenido cualquier participación de las CCAA sin Cuerpo de policía propio y, por supuesto, de los municipios, estableciendo el alto tribunal que no toda actividad destinada a la seguridad de personas y bienes, ni toda normativa destinada a conseguirla o a preservar su mantenimiento deba encuadrarse en el concepto material de seguridad pública del artículo 149.1.29.^a CE, «pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del

ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende, competencia del Estado»

Sin perjuicio de lo anterior y volviendo a esa (desaprovechada) función delimitadora realizada por la LOPSC, a todas luces insuficiente y superficial – basta con ver la hercúlea labor de análisis y deslinde que lleva incorporada si pretendemos descubrir las competencias municipales, o al menos, su margen y si lo que realmente se pretende es fundamentar jurídica y sólidamente este ámbito competencial del municipio- por lo que coincido con Casino Rubio²⁸ en que la propia LOPSC ha eludido esa tarea frente a las posibilidades existentes, como muy bien apunta el mismo: admitiendo que la legislación local, sin perjuicio de acotaciones sectoriales y procedentes del Estado y de las Comunidades Autónomas, concede fundamento y habilitación legal expresa para que los municipios actúen en virtud de la cláusula general de “policía”, así como aquellas actuaciones que en materia de seguridad ciudadana sean necesarias para mantener y conservar la misma, posición refrendada por Rebollo Puig²⁹, al afirmar que los Ayuntamientos pueden dictar, “sin necesidad de ningún otro fundamento legal, las ordenanzas y órdenes individuales que sean necesarias para mantener y conservar el orden público”.

Estimo que Rebollo Puig, afirma lo anterior sobre la convicción de que así puede ser siempre y cuando Ordenanza u Orden individual, cumpla los siguientes requisitos: no afecte a derechos fundamentales y entre en el marco de las competencias municipales desde la doble perspectiva expresada, es decir, siempre que la infracción se cometa en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local y, sobre la concreta materia que contempla la infracción el municipio tenga competencias materiales de acuerdo con la legislación Estatal y Autonómica.

En todo caso, la aprobación y entrada en vigor de la LOPSC, supuso, como hemos podido ver, la pérdida de una magnífica oportunidad de abordar y delimitar de un modo claro, el marco en el que debe desenvolverse la colaboración municipal en seguridad ciudadana. E incluso profundizó en la ya manifestada tendencia expansionista y tutora del Estado expresada anteriormente.

28 Casino Rubio, Miguel. (2015). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos. *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 123-141

29 Rebollo Puig, Manuel (Dir.). (2007). El artículo 84 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 2196

VI. LA SEGURIDAD CIUDADANA MUNICIPAL EN EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN MUNICIPAL

Es tradicional en la literatura jurídica y especializada que el abordaje, de este espacio jurídico de actuación, se realice desde una única perspectiva, si bien, con dos posibilidades, una, contemplada por la disposición adicional quinta de la LOFCS, “Colaboración para la prestación de los servicios de policía local” y otra, la opción contemplada en las diferentes leyes autonómicas que se han aprobado en virtud de la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales establecida en el artículo 148.1.22 de la CE, desarrollada en el artículo 39 de la LOFCS y que en lo que a nuestro objeto interesa es la siguiente, “la actuación supramunicipal de los Cuerpos de Policía Local, que establece la posibilidad de que cuando por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de algún municipio, podrá reforzarse su dotación mediante acuerdos bilaterales suscritos entre los Ayuntamientos respectivos, en orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante.

Aun pareciendo similares e incluso permutables, ambas posibilidades tienen un origen y un objetivo muy distinto, de este modo, la posibilidad de la “Colaboración para la prestación de los servicios de policía local” contemplada en la disposición adicional quinta de la LOFCS parece tener su origen en la doctrina del Tribunal Constitucional que considera que la posibilidad de la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales incumple el canon de constitucionalidad, de acuerdo con el contenido de la LOFCS, siendo esta posibilidad añadida a través de la modificación que en la LOFCS operó la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre.

Esta disposición adicional quinta fue desarrollada por 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 lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si observamos este desarrollo reglamentario de la misma, lejos de aprovechar la ocasión para suplir la falta de cobertura legal, es decir, de inclusión en la LOFCS de la reivindicación realizada durante largo tiempo por la Federación Española de Municipios y Provincias, necesaria para la constitución de mancomunidades o Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, se convirtió en un instrumento más de tutela y control de los Cuerpos de Policía Local y su ámbito funcional y territorial por el Ministerio del Interior.

Subrayo este parecer al considerar que la Orden de Interior 2944/2010, establece una serie de requisitos o condicionantes que, a la vista de la atribución competencial sobre Policías Locales que ostentan las Comunidades Autónomas derivada del bloque conformado por la propia Constitución Española, LOFCS, LBRL y las propias Leyes autonómicas aprobadas en el ejercicio de sus competencias; hacen que, en mi opinión, se haga complejo fundamentar razonablemente que el desarrollo reglamentario y el establecimiento de la posibilidad legal de la Asociación de Municipios para la prestación del servicio de Policía Local se haya atribuido al Ministerio del Interior si no es por el ya manifestado y reiterado deseo de control y tutela del Estado sobre estos Cuerpos Municipales.

Baste ver el sometimiento al régimen de autorización previa Ministerial del acuerdo de competencias y su dictado al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.29.^a de la Constitución. No alcanzo a comprender la relación que puede tener la posibilidad de prestar servicios conjuntos de Policía Local por los municipios, los cuales ostentan esta competencia propia, con la competencia de seguridad pública del Estado.

No se crean Cuerpos de Policía Local supramunicipal ni se amplía el ámbito de competencia funcional o territorial de las Policías Locales. No se modifica característica o nota orgánica alguna, siguen desarrollando las mismas funciones y en los mismos ámbitos municipales, sin perjuicio de su extensión por adición.

En virtud del bloque competencial autonómico expuesto, parece que lo más razonable, no sólo en virtud de lo anterior, sino por razones de eficacia y proximidad, es que el desarrollo de esa disposición final quinta de la LOFCS, hubiera quedado en el ámbito legislativo y reglamentario que respecto a sus competencias sobre las Policías Locales desarrollan las CCAA.

Esta regulación autonómica disfrutaría de mayor precisión y adaptación a las necesidades reales, derivada de la proximidad y peculiaridades diferenciales de cada Comunidad Autónoma, en cuanto a la eficiencia y eficacia de la prestación conjunta de los servicios de policía local, además de contener esa tendencia expansiva y mantener la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.29^a de la CE en los márgenes establecidos por el Tribunal Constitucional.

Refiriéndome ahora a la segunda posibilidad, la actuación extramunicipal de los Cuerpos de Policía Local, que establece la posibilidad de que, cuando por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de algún municipio, podrá reforzarse su dotación mediante acuerdos bilaterales suscritos entre los ayuntamientos respectivos, en

orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante.

Posibilidad desarrollada, ahora sí, en la mayoría de las leyes autonómicas y normas reglamentarias de coordinación de policías locales, tales como la Ley 8/2013 de 12 de septiembre de Coordinación de Policía Locales de Aragón, en su título II, Capítulo 1 artículo 12 regula la actuación supramunicipal de los Cuerpos de Policía Local; el Reglamento Marco de Policías Locales de Illes Balears, 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 y se modifica el Decreto 55/2017, de 15 de diciembre, del Fondo de Seguridad Pública de las Illes Balears; Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Entre otras.

Esta otra opción se basa en necesidades que, de forma puntual, extraordinaria y temporal requieren de refuerzo o recuperación del servicio policial por diferentes motivos, prestando servicio policías locales de los Cuerpos de unos municipios en los de otros.

Sorprende que esta posibilidad de cooperación a través de Convenios, a diferencia de la prestación conjunta de servicios, no se someta a autorización, control y tutela del Estado, bastando con su comunicación a la autoridad estatal, a través de las Subdelegaciones del Gobierno de la Nación y, autonómica, a través del Departamento autonómico competente.

Digo bien, sorprende por cuanto se trata de la prestación del servicio de policía local y seguridad, por agentes un Cuerpo de Policía Local de un municipio en otro diferente, salvando, por tanto, el límite de territorialidad impuesto al término municipal perteneciente a cada Cuerpo y, evidentemente, a los funcionarios y funcionarias que forman parte del mismo.

No obstante, esa sorpresa inicial se diluye cuando observamos que esta cooperación, no contemplada en la LOFCS y nacida, por tanto, de las competencias autonómicas de coordinación de Policías Locales, está regulada de un modo completo por las Comunidades Autónomas y basada íntegramente en la autonomía municipal y en competencias municipales. Algo difícilmente conciliable con la exigencia de autorización previa y, por tanto, control y tutela estatal que hemos observado en la posibilidad de la agrupación de municipios para la prestación del servicio de policía local.

Con las dos posibilidades de convenios descritos no agotamos las posibilidades de colaboración y cooperación entre municipios en el ámbito de la se-

guridad ciudadana, no obstante, las posibilidades y proyección de las mismas, justifican un trabajo específico sobre el desarrollo de los mismos.

VII. CONCLUSIONES

Sin perjuicio de que las conclusiones se han ido exponiendo en el desarrollo conformado por los diferentes apartados del presente trabajo, considero importante, si bien de manera sucinta, destacar aquellas que considero más importantes y que fundamentan y resultan del desarrollo del mismo.

Hemos concluido que las funciones que se atribuyen a las Policías Locales en seguridad ciudadana, no son autónomas en sentido estricto, puesto que se ejercen en un ámbito de encuentro de diferentes administraciones públicas. No obstante ello no se opone a la idea de que la policía local actúa como la policía más próxima y cercana dentro de un sistema (no) integrado de seguridad y que dentro de ese sistema, dispone de un ámbito de autonomía de funcionamiento ligado con el ámbito de autonomía municipal reflejándose en las funciones y competencias que, el municipio despliega y ejecuta en el ámbito de la seguridad.

La normativa actual, a pesar de padecer de obsolescencia y falta de capacidad de regular con plenitud y de forma coherente el estado actual de la cuestión, no consigue opacar ni la realidad actual, ni las demandas sociales y las funciones de los diferentes actores en el ámbito de la seguridad ciudadana, no pudiendo en ningún caso excluir a las Policías Locales del ámbito de la seguridad ciudadana, negar que las policías locales tienen un rol propio y relevante dentro de la seguridad ciudadana sería admitir la tesis que niega al municipio su capacidad de ejercer funciones de protección de la seguridad ciudadana en su ámbito municipal. Tesis que se opondría a todo lo argumentado hasta el momento.

Y ciertamente, pese a no existir ninguna Ley que diseñe y establezca un sistema integral de seguridad ciudadana en España, frente a las competencias que la LOFCS atribuye a las Policías Locales, que no a los municipios, careciendo la gran mayoría de este Cuerpo Policial, es indiscutible que los municipios colaboran en el ámbito de la seguridad pública y que el elenco de títulos competenciales de los municipios es ciertamente amplio.

Pese a que la participación de los municipios en la seguridad ciudadana, o más bien, el ámbito de la seguridad municipal se difumina en una inexistente normativa de regulación de un sistema integral de seguridad pública que establezca de modo preciso y definido las competencias y funciones a las diferentes Administraciones Públicas y sus Autoridades y, por ende, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de cada una de ellas.

Pese a adolecer de una indefinición absoluta del ámbito de colaboración municipal en el mantenimiento de la seguridad ciudadana establecido por la LOFCS frente a un amplio abanico de competencias y una limitación de funciones sectorial, de carácter autonómico y estatal.

Pese a todo lo anterior, ello en ningún caso puede ni debe servir de fundamento justificativo de una inexistencia de contenido de la seguridad municipal, no obstante y por el contrario, sí fundamenta las consecuencias que de ello se derivan y que no son baladíes, comenzando por la afección que supone en la ciudadanía y, por ende, en nuestro Estado Constitucional, los desajustes y la pérdida de eficiencia de la prestación del servicio público de seguridad ciudadana.

Como anteriormente hemos expuesto, a pesar de esta indefinición del ámbito de la seguridad municipal, la realidad es obstinada y se observan realidades absolutamente diferentes, desde municipios que atendiendo a la demanda ciudadana han asumido y desarrollado extensas funciones en el ámbito de la seguridad ciudadana a municipios que se limitan a la prestación estricta de policía administrativa y de tráfico.

Estas heterogéneas realidades no se basan en los tamaños de los municipios ni en el número de las plantillas de su Cuerpos de Policía Local; podemos observar municipios de tamaño medio o pequeño, cuyas policías locales abarcan un número de servicios y funciones relacionados con la seguridad ciudadana mucho más amplio que grandes municipios o capitales de provincia.

En todo caso, aceptando la seguridad ciudadana como el servicio público destinado a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y que los actores de la seguridad ciudadana son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la seguridad municipal se realizará en todas aquellas competencias y funciones que los municipios ejerzan a través de sus Policías Locales y estén destinados a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas que residan o se encuentren en su término municipal.

Para acabar de aquilatar la anterior definición, debemos establecer los límites que implican, en primer lugar, los derechos fundamentales y, en segundo lugar, insistir en que las competencias municipales en materia de seguridad no son autónomas en sentido estricto sino que se ejercen en un sistema de coordinación operativa, coherente con el reparto constitucional de competencias en materia de seguridad pública.

Conceptualización, no negaré que, en la actualidad es frágil por su falta de cimiento jurídico sólido. Líquida y maleable, por su sometimiento a interpretación y consideración, es donde se desarrolla el concepto de la seguridad

municipal, del cual destacamos, por tanto, su carácter mudable y variable, trasladándose, como hemos visto, de modos muy diversos y heterogéneos a la realidad.

Esta volubilidad se acentúa cuando nos adentramos en Comunidades Autónomas con competencias en seguridad pública, así, la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Cataluña establece las competencias en seguridad pública de la Generalitat y crea el sistema de seguridad pública de Cataluña, destacando el papel de las autoridades y administraciones locales en las “políticas locales de seguridad y en la ejecución de las competencias que les son propias en este ámbito, sobre todo por medio de los servicios municipales y especialmente de las policías locales.”

Esta línea de corresponsabilidad municipal en materia de seguridad pública, es seguida por la Ley Foral 8/2006, de 20 de junio, de seguridad pública de Navarra, reconociendo como autoridades públicas en materia de seguridad pública a los alcaldes, atribuyéndoles incluso funciones específicas como ordenar y dirigir las actuaciones municipales en materia de seguridad, de acuerdo con el ordenamiento vigente; presidir la Junta Local de Seguridad y velar por el cumplimiento de sus acuerdos o aprobar el plan de seguridad local e informar del mismo al Pleno del Ayuntamiento, también podrán aprobar planes especiales, según aconseje la situación de seguridad del municipio. Y destacando la presidencia de las Juntas Locales de Seguridad.

No sigue la misma línea la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, en la que al referirse a los municipios mantienen su función en el «mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en esta ley, la legislación de régimen local, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley de Policía del País Vasco y la normativa vigente en materia de emergencias y protección civil, tráfico y seguridad vial, y espectáculos públicos y actividades recreativas.», haciendo recaer el protagonismo, la dirección y la responsabilidad en el Gobierno Vasco.

Los municipios gozan de competencia en el ámbito de la seguridad municipal, si bien esta competencia en relación con la autonomía municipal se ve acotada y delimitada por la legislación estatal y autonómica, en ningún caso queda vacía de contenido ni puede ser desnaturalizada o pervertida, de tal modo que la colaboración de los municipios a través de sus Policías Locales en la seguridad ciudadana quede reducida al estricto ámbito de la subordinación o mera ejecución decisiones externas de terceras Administraciones.

El municipio no puede renunciar a prestar el servicio público que garantice la seguridad ciudadana de sus vecinos, aun enfrentándose a la incuestionable in-

certidumbre y zozobra jurídica que supone la ausencia de un sistema de seguridad ciudadana integral y delimitado. Baste ver la necesidad de convenios “ad hoc” destinados a funciones de seguridad ciudadana por policías locales y el extremo grado de heterogeneidad que respecto al abanico de funciones diferencia a unas de otras, independientemente del tamaño de sus plantillas, población del municipio u otras características sociodemográficas y estando todas ellas reguladas por la misma normativa básica del Estado y CCAA.

Considero por tanto que, especialmente en los municipios del medio rural – a cuyos datos en los de menos de 20.000 habitantes, como hemos observado, ni siquiera existe acceso-, ante las, como mínimo, carencias o disfunciones que en el ámbito de la seguridad ciudadana se evidencian³⁰, la demanda real de la ciudadanía y una legislación a todas luces obsoleta e incapaz, salvo pequeños remiendos y la excepción de las CCAA con competencia exclusiva en seguridad; se hace absolutamente necesario el desarrollo y evolución de la competencia de la seguridad ciudadana municipal, no sólo por ser una de las necesidades básicas y esenciales para lograr una convivencia democrática y pacífica de la población asentada sobre el territorio, sino porque el ámbito de prestación está fundamentado legalmente y los municipios deben dotarse de los recursos necesarios y exigir las condiciones necesarias para su prestación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Aguado i Cudolà, Vicenç. (2015). Los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana. Título competencial. Fines y organización administrativa. En Palomar Olmeda, Antonio (Dir.), *El nuevo régimen de la seguridad ciudadana*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, pp. 19-79.
- Alzaga Villaamil, Óscar. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Marcial Pons.
- Ayuso García, Isabel Mónica. (2015). Las competencias sancionadoras de los alcaldes en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, n.º 13, Wolters Kluwer-La Ley, pp. 1555-1565.
- Barcelona Llop, Javier. (1988). *Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad*. Madrid: Tecnos.

.....
 30 https://eljjusticiadearagon.es/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/09/INFORME-ESPECIAL-DEL-JUSTICIA-SOBRE-SEGURIDAD-EN-EL-AMBITO-RURAL.pdf

- Barcelona Llop, Javier. (2006). Comentario al artículo 104. En Pérez Manzano, Mercedes (coord.), Borrajo Iniesta, Ignacio, Casas Baamonde, María Emilia y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, p. 1704.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis. (1990). “Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública”. *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*. *Administrazio Publikoaren Euskal Aldizkaria*, n.º 27, pp. 9-26.
- Casino Rubio, Miguel. (2015). La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos. *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 9, pp. 123-141.
- Díez-Picazo, Luis y López Bofill, Hèctor. (2003). Policía local. En Muñoz Machado, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 1539-1572.
- El Justicia de Aragón. (2023). Informe especial sobre seguridad en el ámbito rural. El Justicia de Aragón, Zaragoza.
- Freixes Sanjuán, Teresa y Remotti Carbonell, José Carlos. (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87, pp. 141-162.
- Huff, Darrell. (2002). *Cómo mentir con estadísticas*. Madrid: Ridendo Castigat Mores.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. (2007). Comentario a la disposición adicional décima de la Ley reguladora de las bases del régimen local. En Rebollo Puig, Manuel (Dir.) e Izquierdo Carrasco, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley reguladora de las bases del régimen local*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Izquierdo Carrasco, Manuel y Alcántara Reifs, Juan Jesús. (2017). Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016. *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 107, Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP), pp. 253-272.
- Izu Belloso, Miguel José. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 58, pp. 241-272.
- Paricio Rallo, Eduard. (2008). La Policía Local como policía judicial. *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 17, pp. 38-48.

- Rebollo Puig, Manuel (Dir.). (2007). El artículo 84 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 2196.
- Ridaura Martínez, M.^a Josefa. (2014). La seguridad ciudadana como función del Estado. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público, vol. 62, n.º 2, pp. 319-346.