

La Policía Local como Policía Integral Básica en el sistema policial español.

Resumen descriptivo.

Resulta evidente que el modelo policial en España ha quedado obsoleto. Es necesario llevar a cabo una revisión de la normativa que regula los distintos cuerpos de seguridad porque la propia sociedad exige el cambio y así se hace patente en las normas o convenios y protocolos que se vienen sucediendo y que modifican o amplían en distintos aspectos las funciones y competencias de los distintos cuerpos policiales o las relaciones entre ellos. Y no por casualidad es siempre la Policía Local la protagonista de estas modificaciones y ello en parte porque en la redacción de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no se le prestó la atención debida.

El punto de partida de esta tesis que pretende centrarse en la situación normativa de la Policía Local en relación con su faceta práctica, se puede situar en la constatación de la situación de preterición intencional que tradicionalmente ha sufrido en el marco del sistema policial en relación al resto de fuerzas de seguridad, habiéndose destacado en clave peyorativa su característica de “criados para todo”, con un ámbito de actuación de escasísimo carácter policial y más propiamente auxiliar de las funciones administrativas municipales ordinarias.

El objetivo es estudiar el impacto real de la Policía Local en el sistema español con el fin de destacar su efectividad y otorgarle una posición adecuada en el conjunto de los cuerpos policiales. Se trata de analizar esta institución policial mediante parámetros actuales, es decir, de examinar la situación presente de la Policía Local, y la importante evolución sufrida en el marco de las tendencias actuales, íntimamente vinculadas con caracteres como la proximidad al ciudadano, la mayor formación y dotación de medios o la evolución competencial que han ido experimentando. Por añadidura, la temática elegida no solo propicia profundizar en sus elementos internos, que la diferencian del resto de fuerzas policiales, sino que da pie a aproximarse a una necesaria modificación de la normativa aplicable y, al tiempo, permite un enfoque global de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto.

El núcleo central de la tesis doctoral pretende demostrar que es necesario aportar una visión más amplia de la Policía Local de la que se ha tenido hasta el momento, para, en atención a los medios materiales y humanos con los que cuenta, en ocasiones mayores que el resto de cuerpos policiales y las actuaciones a pie de calle que en muchos casos desbordan sus competencias formales, llegar a calificarla como Policía Integral Básica. Esta sería la hipótesis de partida, por tanto no se pretende llevar a cabo una exégesis de la Policía Local con un simple enfoque descriptivo de carácter global sino que se trata de destacar aquellos aspectos que permitan afirmar que en la actividad diaria ya actúa como tal Policía Integral Básica y que, en consecuencia, la normativa debe ajustarse a dicha circunstancia, concluyendo que la Policía Local se enfrenta a una necesidad imperiosa de reforma profunda.

Postular una evolución de la Policía Local hacia una Policía Integral Básica no debe hacerse a la ligera sin justificar tal afirmación. Así el uso del término integral asociado a la Policía Local implica que se trata de un cuerpo que asume una gestión completa de las funciones catalogadas como policiales desde la labor de seguridad ciudadana a la de Policía de Proximidad pasando por todas aquellas competencias que se entiendan incluidas. Por otro lado, el término “Básica”, asociado al de Policía Local “Integral”, implica reconocer las limitaciones propias de este cuerpo, condicionado por cuestiones como el ámbito territorial en el que actúa, los medios de que dispone para el ejercicio de sus funciones o incluso su dependencia orgánica y funcional de la persona del Alcalde. Igualmente se encuentra limitada desde la perspectiva de que no puede llevar a cabo investigaciones de hechos que requieren de medios costosos como dactiloscopia, genética o balística, campos que necesariamente y en todo caso quedan fuera de sus posibilidades. Por tanto hay que ser consciente de las limitaciones que se deriven de la propia idiosincrasia de esta institución pero cuya importancia reside en que presta una asistencia o servicio al ciudadano a un nivel básico.

En definitiva, la aplicación de las tres notas (Policía-Integral-Básica) a la Policía Local implica necesariamente una concepción moderna y actualizada de la misma. Lo que parece cada vez más claro es que actualmente en lo concerniente a

la percepción ciudadana sobre la organización policial, hay una apuesta decidida por priorizar el criterio de proximidad que representa frente los cuerpos nacionales. El ciudadano quiere una solución de conflictos a escala local de manera que los problemas de convivencia, tráfico, pequeña delincuencia, disputas vecinales, le sean resueltos en el lugar en que vive, por la gente con la que se relaciona.

En relación a ello, tradicionalmente la Policía Local ha sido contemplada como el hermano menor de los cuerpos policiales estatales o como un cuerpo de policía de segunda categoría con atribuciones y funciones subordinadas y, en todo caso, colaboradora en relación a la primigenia actuación de la Policía Nacional o de la Guardia Civil.

Son muchas las expresiones utilizadas con respecto a los cuerpos de Policía Local, tales como “traje de arlequín” por la multiplicidad de funciones que los mismos ejercen o como la “guardia pretoriana del Alcalde” por la dependencia del mismo al ostentar la Jefatura de la Policía Local que en determinados supuestos puede desembocar en cierto servilismo. Pero tras la revisión de la bibliografía existente en la materia y el análisis de los avances legislativos, que han supuesto ciertas mejoras, así como del propio sentir social y del mismo cuerpo, puede concluirse que las Policías Locales deben configurarse, y hacia ello parece dirigirse la propia evolución, como un cuerpo de carácter integral pero básico en el nivel de las prestaciones y servicios desempeñados.

Muy adecuada, utilizando una analogía médica, resultaría la calificación de la Policía Local como “médico de cabecera”, es decir, debe ser entendida como un servicio público de seguridad inmediato, de primer orden, en el sentido de actuar como un servicio primario de calidad y eficiencia para con los vecinos del municipio en que desempeñen sus funciones y no solo como una policía meramente administrativa o claramente subalterna respecto al resto de cuerpos policiales sean de carácter estatal o autonómico.

Por tanto ante una necesidad de carácter policial, la primera intervención debe corresponder a la Policía Local por la propia idiosincrasia de este cuerpo; no

solo deben atribuírsele funciones administrativas o de carácter no netamente policial sino que debe actuar también en materia de prevención delincriminal, Policía Judicial, labor asistencial para con el ciudadano, resolución de conflictos entre vecinos, etc. de manera que los cuerpos de seguridad estatales sean entendidos como el médico especialista al que acudir cuando la intervención primaria de la Policía Local no es la solución adecuada, ello siempre sin obviar que no puede caerse en el error de asignarle capacidades o actuaciones fuera de su alcance por falta de medios o por su propia esencia, como pudiera ser, la delincuencia organizada o las actuaciones que trasciendan el término municipal.

Con la firma del Convenio Marco de Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la FEMP, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial de 2007, se manifestó la voluntad, por parte de la Administración Central de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local en lo referente a la potenciación de los cuerpos de Policía Local en materia de seguridad ciudadana, funciones de Policía Judicial y de Policía de Proximidad.

Es aquí donde se contempla por primera vez la posibilidad de que las Policías Locales puedan asumir la investigación plena de algunos ilícitos penales. No obstante, este convenio trata de salvar una situación ya superada en la realidad. Desde el punto de vista estructural y de ordenación del sistema policial español sería necesaria una Ley de Seguridad Local que se ocupe de regular con carácter general a los cuerpos de Policía Local que operan en nuestro país cuyo actual marco legal no está respondiendo a los problemas que vive la sociedad de nuestro tiempo ni a la actual coyuntura de un cuerpo tan numeroso como el de la Policía Local.

Por todo ello, las modificaciones normativas que correspondería implementar deberían ir encaminadas a lograr un marco jurídico que preste cobertura legislativa a las funciones reales de los cuerpos de Policía Local de toda España con la adecuación consiguiente a la realidad social actual con un protagonismo emergente claro de la Administración Local en la seguridad ciudadana.

Sería presuntuoso pretender aportar en estas líneas la solución definitiva al problema de la estructuración del modelo policial español o exponer un determinado sistema como el idóneo pero lo que no es arrogante es afirmar que es necesario convertir en situación de derecho lo que es ya un hecho. Y este hecho es, básicamente, que los cuerpos de Policía Local que se regularon en la LOFCS apenas se asemejan a los que en nuestros días ejercen esta labor y es precisamente en este punto donde queda habitualmente desbordado el sistema establecido.

Para concluir, cabe destacar que no hay más que contemplar cualquier ejemplo de cuerpo de Policía Local, tanto de gran población como de régimen común de cierta entidad, para ver que estas afirmaciones no se quedan en el papel o en meras expectativas de llegar a un objetivo imposible. En definitiva, ¿qué función podemos decir que le falta ejercer a estos cuerpos de policía para poder considerarlos como una Policía Integral Básica?

Asumen las funciones propias que establece la normativa, pero también las funciones de Policía Judicial o de seguridad ciudadana resultan una premisa fundamental en su actuación, fomentando por otro lado el acercamiento al ciudadano mediante una política de estímulo de la Policía Comunitaria o de Barrio. Por tanto, ¿qué función desarrollan los cuerpos estatales que no lleven a cabo los cuerpos de Policía Local para poder afirmar o seguir manteniendo como en épocas pretéritas que estos cuerpos son subordinados o de menor categoría que los cuerpos estatales?

En definitiva, sin sobrevalorar las cualidades y capacidades de la Policía Local no puede dejar de reconocerse su mayor cercanía con el ciudadano que acude a aquella buscando una primera respuesta para la solución a sus problemas, todo tipo de problemas, de manera que es urgente evitar que en el ejercicio de sus funciones pueda traspasar los límites legales y llevar a cabo actuaciones de hecho de discutible acomodo en el ordenamiento jurídico vigente. Por tanto, cabría finalizar pues, reivindicando los necesarios cambios legales para que la Policía Local pueda configurarse definitivamente *de iure* como la Policía Integral Básica que ya viene siendo *de facto*.