

I Congreso Nacional

La visión estratégica de la Seguridad Local

La Reforma del Sistema Público de Seguridad

En la elaboración de este documento han participado:

- José Fco.Cano de la Vega
- Leonardo Román Lafuente Valentín
- Tomás Gil Márquez



1. Un marco jurídico desbordado por la realidad.

1.1. El divorcio entre la Ley y la realidad.

El marco jurídico que hoy regula la Seguridad Pública ya no representa la verdadera realidad de las Administraciones Públicas que integran el Estado, ni tampoco la capacidad de las Policías Públicas que de ellas dependen. La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una norma que fue aprobada en un marco social e institucional que han sido superados hace ya muchos años y su pervivencia dificulta una respuesta pública más eficaz a los problemas de inseguridad que hoy amenazan a la sociedad española.

2

1.2. Una lectura restrictiva del marco jurídico vigente.

Pero no solo disponemos de un marco jurídico obsoleto sino que, además, desde diversos sectores de poder se viene haciendo una lectura sesgada y restrictiva del conjunto de normas que regulan la Seguridad Pública. Tanto es así, que posiblemente se haya acelerado su incapacidad para responder con eficacia a las actuales necesidades; así, se habla de una “Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”, que en realidad no es tal; se niegan las competencias de los municipios en materia de seguridad, aunque estén claramente establecidas en la legislación vigente; se niega a las Policías Locales el carácter genérico de Policía Judicial y se atribuye al conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el carácter de Unidades Orgánicas de Policía Judicial que no poseen; se pretende -muchas veces- una subordinación jurídicamente inviable de las Policías Locales a las Estatales; ...o se dificulta irresponsablemente la actuación no uniformada de las Policías Locales.

1.3. Construir una nueva cultura en la Dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Además de cambios legislativos, consideramos indispensable trabajar para construir una cultura de verdadero respeto a las Administraciones territoriales, especialmente a la Administración Municipal, en la dirección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, de manera especial, en la Guardia Civil. Sin la sincera asunción de esa cultura, resultará extremadamente difícil desarrollar una activa política de cooperación intergubernamental e interpolicial. Sin ninguna duda, consideramos que este aspecto debería tener un papel muy relevante en la formación de los mandos del Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil.

1.4. Las reformas legislativas.

Valoramos positivamente, aunque resultan manifiestamente insuficientes, las disposiciones introducidas por la Ley de Modernización del Gobierno Local -relativa al ejercicio de las funciones de Policía Judicial y Policía de Proximidad por las Policías Locales- y la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, que posibilita a los municipios la prestación asociada del Servicio de Policía Local. Lamentamos la falta de desarrollo normativo de estas leyes que, hasta el momento, las sitúa en un ámbito meramente simbólico y sin ninguna consecuencia práctica.



1.5. Convenios entre la FEMP y el Ministerio del Interior.

Consideramos que los últimos convenios suscritos entre la FEMP y el Ministerio del Interior, especialmente el Convenio Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial y el Convenio Específico para la Participación de la Policía Local en las Funciones de Policía Judicial, suponen instrumentos muy valiosos para incrementar la cooperación intergubernamental e interpolicial y paliar las deficiencias del actual ordenamiento jurídico. Sin embargo, también lamentamos la escasa prioridad que se ha otorgado a la aplicación y desarrollo de dichos convenios por las instituciones firmantes.

1.6. Reglamentación de las Juntas Locales de Seguridad.

Solo podemos calificar de situación inaceptable la falta de desarrollo reglamentario de las Juntas Locales de Seguridad, que se arrastra desde el año 1986. La inexistencia de una norma que regule los aspectos más relevantes de las Juntas (composición, competencias y régimen de funcionamiento) dificulta de manera muy importante la necesaria cooperación entre gobiernos y policías públicas en el ámbito local.

2. Una Ley de Seguridad Pública, para mejorar la Seguridad Ciudadana y la Convivencia.

2.1. El concepto de Seguridad Ciudadana.

Un nuevo marco jurídico debe partir de una clara definición del concepto de Seguridad Ciudadana, que supone el objeto principal de la Seguridad Pública. Nosotros lo entendemos como la acción integrada que desarrollan las distintas Administraciones del Estado, en colaboración con la ciudadanía, destinada a asegurar el libre ejercicio de los derechos y libertades, el normal desarrollo de la convivencia, la utilización pacífica de los espacios públicos y la prevención de delitos y faltas.

2.2. Una Ley de Seguridad Pública.

La reforma del Sistema Público de Seguridad debe articularse a través de una Ley de Seguridad Pública y no de una norma destinada -fundamentalmente- a regular las distintas policías públicas, como hace la actual Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En consecuencia, la nueva Ley debería articular un Sistema Público de Seguridad que abarque los siguientes aspectos:

- Una distribución más racional de competencias entre las distintas Administraciones Públicas.
- Una nueva distribución de funciones entre las distintas Policías Públicas para optimizar recursos, evitar duplicidades y asignar a cada nivel policial aquellas tareas que, por su dependencia administrativa y capacidad operativa, está en mejores condiciones para desarrollar.



- La creación y puesta en funcionamiento de órganos y procedimientos que garanticen la aplicación de los principios de lealtad institucional, cooperación y responsabilidad compartida.

2.3. Integrar al conjunto de las Comunidades Autónomas en el Sistema Público de Seguridad.

4

Un nuevo Sistema Público de Seguridad debe romper con la tradición secular española, que solo atribuye competencias en seguridad a las Administraciones Públicas que disponen de su propio Cuerpo de Policía. Esta perspectiva ha convertido a una parte muy importante de la Administración Pública -la mayor parte de las Comunidades Autónomas- en administraciones “incompetentes” en una materia que supone una importante preocupación ciudadana. La reforma del Sistema Público de Seguridad debe incluir un nuevo papel para el conjunto de las Comunidades Autónomas -dispongan o no de Policía Autonómica- en el que se incrementen sus competencias políticas en materia de Seguridad y su corresponsabilidad con la Seguridad Pública y la mejora de la Seguridad Ciudadana.

3. Reforzar el Sistema Público de Seguridad a través de la cooperación intergubernamental y la creación de Agencias Públicas de Seguridad.

3.1. Mejorar la cooperación intergubernamental e interpolicial.

En un Sistema Público de Seguridad plural y complejo, como es el que se ha dotado nuestro país, la cooperación entre instituciones y policías públicas debería constituir una de sus características más destacadas. Sin embargo, esta faceta constituye hoy nuestra principal asignatura pendiente en materia de Seguridad. Los déficits en este ámbito son generalizados: existen importantes deficiencias en la cooperación entre los tres niveles gubernamentales, muy mediatizados por los intereses partidarios; y también queda mucho camino por recorrer para mejorar y hacer más eficaz la colaboración entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3.2. La dirección de la cooperación intergubernamental.

El impulso y la dirección de la cooperación intergubernamental en políticas de seguridad debe corresponder a la Administración Pública que corresponda en cada uno de los tres niveles que integran el Estado: el Gobierno de España a nivel de Estado; las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios; y los Municipios en el ámbito local.

3.3. El Consejo de Política de Seguridad.

A nivel de Estado, el Consejo de Política de Seguridad -que debió constituirse en 1986, pero se reunió por primera y única vez en el año 2005- debería mantener un funcionamiento realmente activo y normalizado, para definir las grandes líneas de la Política de Seguridad del Estado. Además, en este Consejo debería recogerse la representación municipal a todos los efectos, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).



3.4. Los problemas globales requieren soluciones globales.

El Consejo de Política de Seguridad y su Comité de Expertos deberían analizar y debatir los grandes problemas de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de nuestro país, aportando propuestas legislativas y de gestión, para su abordaje en los distintos niveles institucionales. A título de ejemplo y sin perjuicio de otros problemas importantes que afectan a la Seguridad Ciudadana: cuestiones como el consumo de alcohol en lugares públicos o el ejercicio callejero de la prostitución, que son problemas globales que afectan de manera particular al ámbito Local, debieran ser objeto de la atención de este Consejo.

3.5. Consejos Autonómicos de Política de Seguridad.

Todas las Comunidades Autónomas deberían contar con un órgano destinado específicamente a la cooperación en materia de políticas de seguridad, con representación de los tres niveles gubernamentales: Estado, Comunidad Autónoma y Municipios.

3.6. Juntas Locales de Seguridad.

Las Juntas Locales de Seguridad deben regularse con la máxima urgencia y reorientarse como órganos estables para la cooperación intergubernamental en materia de seguridad en el ámbito local. En consecuencia, debería descartarse su enfoque como órganos de participación ciudadana. Su constitución debería plantearse como obligatoria en los municipios de población igual o superior a los 25.000 habitantes y potestativa en el resto. La presidencia única de las Juntas debe recaer en los Alcaldes y Alcaldesas y en su composición debe incluirse la representación del Estado, de la Comunidad Autónoma y del Gobierno Municipal. Asimismo, debe garantizarse en la misma la participación de los máximos responsables profesionales de la Policía del Estado, de la Policía Local y, en su caso, de la Policía Autonómica. Por el propio carácter de estos órganos, sus decisiones deben ser adoptadas por consenso.

3.7. Competencias de las Juntas Locales de Seguridad.

Las competencias de las Juntas Locales de Seguridad deben abarcar materias como las siguientes:

- Conocimiento y análisis de la evolución de la criminalidad y otras conductas asociales.
- Diseño y aprobación del Plan Local de Seguridad y los Planes Sectoriales que se consideren necesarios.
- Definición de objetivos de seguridad y establecer las prioridades de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito local.
- Aprobar y desarrollar instrumentos y procedimientos que favorezcan la colaboración y la actuación conjunta y coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.



- Evaluación del trabajo desarrollado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ámbito local.
- Adopción de decisiones vinculantes y establecimiento de las medidas necesarias para hacer su seguimiento.
- Constitución de Comisiones Locales de Coordinación Policial.

6

3.8. Comisiones Locales de Coordinación Policial.

Las Juntas Locales de Seguridad deben complementarse con órganos de cooperación interpolicial, para garantizar la ejecución de sus acuerdos y el desarrollo operativo de los planes y programas que en ellas sean aprobados. Las Comisiones Locales de Coordinación Policial -que reúnen de forma periódica a los equipos directivos de las Policías Públicas competentes en el término municipal- se han mostrado, en los municipios donde ya existen, como los instrumentos más adecuados para lograr estos objetivos.

3.9. Agencias Públicas al servicio del Sistema Público de Seguridad.

La consolidación de un potente y eficaz Sistema Público de Seguridad, además de las medidas recogidas anteriormente, también necesita de la creación de algunas instituciones, externas y distintas a los actuales Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que contribuyan a crear una "Cultura de Sistema", trabajando para el conjunto de las Administraciones Públicas y de las organizaciones policiales que de ellas dependen. Con este objetivo se recogen las propuestas que se detallan a continuación.

3.10. Diagnóstico de la Seguridad.

Sin un diagnóstico certero, difícilmente podrán desarrollarse las acciones adecuadas, por los diferentes niveles de Gobierno Público, para resolver los problemas de seguridad y convivencia. De otra parte, la transparencia -también en materia de seguridad- es inherente al ejercicio democrático de la gobernanza. A pesar de ello, la política española de análisis de la delincuencia solo puede ser calificada como: deficiente, incompleta, opaca y fácilmente manipulable. Una de las prioridades del Sistema Público de Seguridad debe ser constituir órganos científicos para la investigación sociocriminológica de la inseguridad, que no debería basarse exclusivamente en las infracciones penales conocidas, y facilitar a la ciudadanía el conocimiento de sus diagnósticos.

3.11. Instituto Nacional de Análisis y Evaluación de la Seguridad Ciudadana.

Proponemos la creación del Instituto Nacional de Análisis y Evaluación de la Seguridad Ciudadana, para analizar la evolución de la delincuencia y otros problemas que inciden en la seguridad, sus características, localización, etc., al objeto de realizar diagnósticos certeros y facilitar las estrategias públicas de seguridad más adecuadas.



3.12. Centro Superior de Formación en Seguridad Pública.

Sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de formación de sus propios Cuerpos de Policía y de las Policías Locales, proponemos la creación del Centro Superior de Formación en Seguridad Pública, destinado a la formación conjunta y especializada de los directivos de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la perspectiva de un único Sistema Público de Seguridad Nacional; y la relación y el intercambio de experiencias con los responsables policiales de otros países.

7

3.13. Agencia de Información del Sistema Público de Seguridad.

Proponemos la creación de un Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales, gestionado por una Agencia Estatal, en el que deberán volcar datos y al que tendrán acceso todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, para garantizar que la información obtenida por el conjunto de las Policías Públicas se pone a disposición de la seguridad de todos los ciudadanos del Estado y del conjunto de las organizaciones policiales para el ejercicio eficaz de sus competencias.

4. Las Comunidades Autónomas en el Sistema Público de Seguridad.

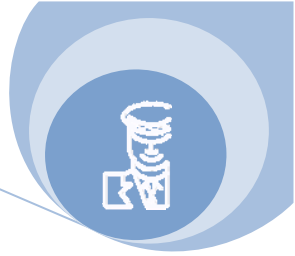
4.1. Las competencias de las Comunidades Autónomas.

Además de las competencias que ya tienen atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en la legislación vigente, proponemos la ampliación de las actuales competencias de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- Participación, junto a otras Administraciones Públicas en la cooperación intergubernamental en Política de Seguridad.
- Colaboración en la elaboración y ejecución de los Planes de Seguridad, en el marco de sus competencias.
- Establecimiento de un sistema único de atención a la emergencia, a través del teléfono 112.
- Implantación y desarrollo de una Red de Atención a las Víctimas de la Inseguridad, en colaboración con los Municipios.
- Constitución de Observatorios de la Seguridad y la Convivencia en su ámbito territorial.

4.2. La coordinación de las Policías Locales por las Comunidades Autónomas.

Otro de los ámbitos en los que deben fortalecerse las competencias de las Comunidades Autónomas es en el de la coordinación de las Policías Locales. En este sentido, proponemos que las actuales competencias autonómicas se amplíen a las siguientes materias:



- Establecimiento de los criterios necesarios para la creación de Cuerpos de Policía Local y las distintas categorías jerárquicas.
- Autorización de la asociación de municipios para constituir un único Cuerpo de Policía Local y participar en la gestión de los Servicios Mancomunados de Policía Local.
- Establecimiento de los criterios que posibiliten la colaboración entre Municipios para atender eventualmente situaciones especiales o extraordinarias.
- Creación de unidades especializadas comunes (para la gestión disciplinaria, policía científica, etc.) para dar servicio al conjunto de las Policías Locales.
- Propiciar la actuación coordinada de las Policías Locales y el desarrollo de planes de actuación conjunta.
- Impulsar la homogeneización de los procedimientos de actuación de los Servicios de Policía Local.
- Crear bases de datos conjuntas de las Policías Locales e impulsar su intercomunicación con las bases de datos estatales.
- Crear redes de radiocomunicación para la interconexión de las Policías Locales y de éstas con el resto de los Servicios Profesionales de Atención a la Emergencia.

5. Los Municipios en el Sistema Público de Seguridad.

5.1. Las competencias de los Municipios.

Además de las competencias que en materia de Seguridad les atribuye el marco jurídico vigente, proponemos la asignación a los municipios de las siguientes competencias:

- Participar en la cooperación intergubernamental en materia de Política de Seguridad y dirigir dicha cooperación en el ámbito local.
- Participar en el mantenimiento de la Seguridad Pública a través de las Policías Locales.
- Participar con las Comunidades Autónomas en la implantación y desarrollo de una Red de Servicios de Atención a la Víctima.
- Canalizar la participación del tejido social en las políticas locales de seguridad, mediante la constitución de los Consejos Locales de Seguridad e impulsar otros sistemas y procedimientos de participación ciudadana.
- Aquellas otras competencias que les puedan ser conferidas a través de Ley o mediante la suscripción de Acuerdos de Colaboración con el Estado y/o las Comunidades Autónomas.



5.2. Creación de Policías Locales.

Para garantizar la prestación de un servicio de calidad, la constitución de nuevas Policías Locales debería relacionarse legalmente con la exigencia de disponer de capacidad para prestar servicio permanente, durante todas las horas del día y todos los días de año. Asimismo, también debería condicionarse a la existencia de una plaza funcional de Jefe de Policía Local que, como mínimo, debería ser de las categorías profesionales comprendidas en la clase C-1 del Estatuto Básico del Empleado Público.

5.3. Prestación asociada del Servicio de Policía Local.

Consideramos una necesidad urgente el desarrollo normativo de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural y creemos que dicho desarrollo debería hacerse bajo los siguientes criterios básicos:

- La autorización para la prestación asociada del Servicio podrá solicitarse por municipios limítrofes de una misma Comunidad Autónoma, cuya población individual no alcance los 25.000 habitantes y, en conjunto, no superen los 50.000 habitantes.
- La Policía Local Mancomunada constituirá un único Cuerpo de Policía Local, sometido exactamente a los mismos criterios de organización y funcionamiento que las demás Policías Locales de la correspondiente Comunidad Autónoma y prestará servicio en el territorio que comprenda la suma de los términos municipales de los municipios asociados.
- Los Estatutos que regulen la Mancomunidad del Servicio de Policía Local cumplirán las condiciones requeridas por la legislación vigente y deberán establecer la Autoridad única bajo cuya dependencia jerárquica se hallará el Cuerpo de Policía Local, así como su forma de nombramiento.
- Sobre la base del cumplimiento de los criterios establecidos en las normas estatales, la autorización de la prestación asociada del Servicio de Policía Local debe corresponder a las Comunidades Autónomas. Asimismo, se debe impulsar y facilitar la participación de la administración autonómica en la gestión de las Policías Locales Mancomunadas.

5.4. Actuación extraterritorial de las Policías Locales.

Además de las situaciones que se recogen en la legislación vigente, un nuevo marco legislativo debe regular la actuación extraterritorial de las Policías Locales para posibilitar la colaboración entre municipios de una misma Comunidad Autónoma, para atender eventualmente situaciones especiales y extraordinarias, con la autorización previa de la Comunidad Autónoma.

5.5. Actuación no uniformada de las Policías Locales.

Consideramos un planteamiento propio de un centralismo trasnochado y totalmente injustificado la actual regulación de la actuación no uniformada de las Policías Locales, que somete a la tutela de los Delegados y Subdelegados del Gobierno una



decisión que debiera situarse estrictamente en el ámbito municipal, como así lo han declarado ya algunas sentencias judiciales. En consecuencia, proponemos que la forma de gestionar las funciones legalmente asignadas a las Policías Locales y, en concreto, la autorización para actuar sin uniforme debe corresponder a los Alcaldes.

5.6. Las funciones a desarrollar por las Policías Locales.

10

Por la diversidad municipal, nuestra propuesta consiste en una distribución asimétrica y voluntaria de las funciones a desarrollar por las Policías Locales. En concreto, proponemos -con algunos matices importantes- el mantenimiento de la situación actual para el conjunto de las Policías Locales y la ampliación de funciones para las Policías Locales de municipios con población igual o superior a 25.000 habitantes, previo acuerdo plenario de la respectiva Corporación Local. Este nivel superior de funciones también debería estar abierto a otros municipios de población inferior, que suscriban un Acuerdo de Cooperación con el Ministerio del Interior.

5.7. Funciones genéricas de las Policías Locales.

Proponemos que un nuevo marco jurídico asigne genéricamente a las Policías Locales el ejercicio de las siguientes funciones:

- Proteger a las Autoridades Locales y la vigilancia o custodia de los edificios e instalaciones municipales.
- Policía Administrativa en relación al cumplimiento de las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos municipales y demás disposiciones legales, tanto estatales como autonómicas, que estén en el ámbito de sus competencias.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el término municipal de acuerdo con lo establecido en la normativa de seguridad vial, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otra organización policial.
- Participar en la educación vial.
- Vigilar los espacios públicos como Policía Integral de Proximidad y desarrollar las actuaciones necesarias para prevenir la delincuencia.
- Participar en las funciones genéricas de Policía Judicial conforme a lo previsto en la ley.
- Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas.
- Cooperar en la resolución de los conflictos privados.
- Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.



5.8. Nivel superior de funciones.

Además de las funciones genéricas que se recogen en el apartado anterior, en los Municipios de población igual o superior a los 25.000 habitantes, o en aquellos de población inferior que suscriban el correspondiente Acuerdo de Colaboración con el Ministerio del Interior o con la Comunidad Autónoma que disponga de Policía Autónoma, las Policías Locales ejercerán también las funciones siguientes, de forma simultánea e indiferenciada con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- Recibir y tramitar a la Autoridad Judicial denuncias por infracciones penales.
- Investigar los delitos contra la seguridad vial; los relacionados con la violencia familiar, la de género y la que se produzca en el entorno escolar; y la delincuencia infantojuvenil de base local.
- Instruir atestados por accidentes de tráfico en el ámbito urbano, así como los accidentes laborales y domésticos que se produzcan en el término municipal.
- Investigar las faltas penales y los delitos menos graves, cuya génesis y desarrollo se radique, de forma estática y continuada, en el ámbito municipal, despierten la sensibilidad social y conlleven la alteración de la convivencia.

5.9. Criterios para mantener la eficacia del Sistema Público de Seguridad.

Para garantizar y mantener la eficacia del Sistema Público de Seguridad, el ejercicio de las funciones de Policía Judicial por las Policías Locales se llevará a cabo conforme a los siguientes criterios:

- La tramitación de denuncias por infracciones penales, así como la reseña de los detenidos, se realizará a través de la forma y los procedimientos establecidos por el Ministerio de Interior.
- Los datos de infracciones penales, personas y vehículos relacionados con las actuaciones de las Policías Locales serán introducidos por éstas en las Bases de Datos del Sistema Público de Seguridad, según los procedimientos y criterios establecidos por el Ministerio de Interior.