

I Congreso Nacional

La visión estratégica de la Seguridad Local

Comunidad Local, Convivencia y Seguridad Ciudadana

Ponencia aprobada por el Congreso



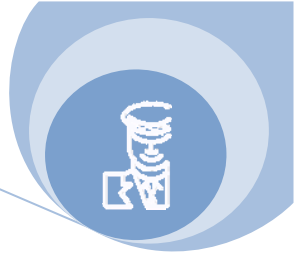
1. La contribución local a la Seguridad Ciudadana.

1.1. La segunda Policía Pública en número de efectivos.

Un total de 1.700 municipios (de los 8.100 que existen en España) cuentan con su propia Policía Local. Pero -en conjunto- los municipios que disponen de Policía Local agrupan al 90% de la población española. Los componentes de las Policías Locales ya superamos ampliamente la cifra de 65.000 funcionarios/as, lo que representa 1/3 del total de los policías públicos españoles y nos convierte en el segundo colectivo policial en número de efectivos. Desde la constitución de los ayuntamientos democráticos, en 1979, los efectivos de las Policías Locales se han incrementado en más del 50%. Y, en los últimos años, sobretodo en algunas Comunidades Autónomas, el aumento del número de agentes de Policía Local se ha acelerado de manera mucho más importante.

2

Comunidad Autónoma	1975	1980	2005	Incremento 1980/2005
Andalucía	1.998	7.200	10.500	45,8%
Aragón	663	893	1.312	46,9%
Canarias	742	1.873	3.261	74,1%
Cantabria	182	332	615	85,2%
Cataluña	2.513	7.139	9.319	30,5%
Castilla la Mancha	289	1.071	1.908	78,1%
Castilla y León	866	1.581	2.274	43,8%
Comunidad Valenciana	968	3.952	8.200	107,4%
Extremadura	186	996	1.386	39,1%
Galicia	576	1.520	2.485	63,4%
Islas Baleares	363	1.295	2.684	107,2%
La Rioja	140	243	404	66,2%
Comunidad de Madrid	3.392	6.448	9.978	54,7%
Navarra	222	458	714	55,8%
País Vasco	840	2.232	3.138	40,5%
Principado de Asturias	206	1.032	1.237	19,8%
Región de Murcia	235	1.229	1.956	59,1%
Ceuta	112	121	302	149,5%
Melilla	128	123	194	57,7%
Total España	14.621	39.738	61.867	55,6%



1.2. La distribución de las Policías Locales en el territorio.

En relación a su población, aproximadamente el 3% de los municipios con Cuerpo de Policía Local corresponde a los de población superior a 100.000 habitantes; el 13% a los de población comprendida entre los 20.000 y los 100.000 habitantes; el 17% a los comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes; y el 67% restante a los de población inferior a 10.000 habitantes.

1.3. La diversidad de estructuras en la Seguridad Local.

Otra parte de la realidad es la gran diversidad de las Policías Locales. Dos terceras partes de los municipios con Policía Local mantienen estructuras muy débiles, que agrupan un número que oscila entre uno y diez funcionarios, mientras que el resto reúnen decenas, cientos o miles de policías. Y esa heterogeneidad condiciona de manera decisiva el ejercicio de las funciones legalmente asignadas a las Policías Locales: en muchos municipios no resulta posible mantener un servicio permanente y en otros resulta materialmente imposible desarrollar eficazmente el conjunto de las competencias que tiene la Policía Local.

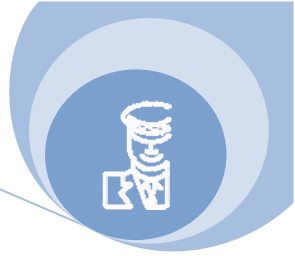
1.4. También, diversidad de enfoques.

Pero, incluso en grandes y medianos municipios, no existe homogeneidad en el ejercicio de las funciones que competen a las Policías Locales. La ambigüedad legislativa, la tradición municipal, las diferentes prioridades existentes en unos y otros municipios, los diversos enfoques profesionales y políticos -entre otros factores- han configurando unas Policías Locales diversas: dedicadas esencialmente al tráfico y el control de las ordenanzas municipales, en unas ciudades, mientras que en otras prevalece un enfoque integral, por el que, además de las anteriores, se han asumido importantes responsabilidades en materia de seguridad ciudadana y policía judicial.

1.5. Tendencias generales.

Pero, para hacer más completo y objetivo este análisis, también hay que decir que cada día son más numerosas las Policías Locales que desarrollan sus funciones desde una perspectiva más integral. Las patrullas de Policía Local destinadas a la vigilancia de lugares públicos, la prevención del delito y el mantenimiento de la convivencia son cada vez más comunes en todo tipo de municipios. Y, en general, las Policías Locales soportan una parte muy importante del mantenimiento de la seguridad ciudadana, manteniendo en las calles de pueblos y ciudades un número de efectivos operativos que resulta muy superior a los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Buena muestra de esta tendencia son los numerosos¹ Ayuntamientos que han suscrito diferentes acuerdos de colaboración con el Ministerio del Interior, asumiendo expresamente importantes compromisos en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

¹A mediados de 2009, el Ministerio del Interior había suscrito más de 300 Convenios con Ayuntamientos, de los que casi un centenar corresponden al ámbito del Cuerpo Nacional de Policía y el resto al de la Guardia Civil; a éstos hay que sumar la firma de medio millar de protocolos específicos en materia de violencia de género.



1.6. La Policía Local, la Policía de Proximidad.

El incesante incremento del número de agentes locales pone de manifiesto que la respuesta a los problemas de inseguridad que más preocupan a las Comunidades Locales -aquellos más relacionados con la delincuencia de proximidad y la alteración de la convivencia- es una reclamación social dirigida específicamente hacia los Municipios y sus Policías Locales, por su cercanía y porque son la Administración y la Policía que están en mejores condiciones de afrontarlos. Desde hace mucho tiempo y al margen de los preceptos legales, la sociedad española concibe las Policías Locales como la Policía de Proximidad que debe dar una respuesta integral a los problemas cotidianos de las respectivas localidades.

1.7. Demandas sociales dirigidas a la Policía Local.

Con carácter general, durante la última década se vienen expresando determinadas demandas sociales, dirigidas expresamente hacia las Policías Locales. Entre ellas, sin intención exhaustiva, destacamos problemas como: la violencia familiar y de género; el acoso y otros problemas socio-escolares; el menudeo de drogas ilegales; el vandalismo contra el mobiliario urbano y otros bienes públicos y privados; el consumo callejero de alcohol; la delincuencia vial; la piratería callejera; los conflictos existentes en relación al uso de los espacios públicos; la policía administrativa de las actividades de ocio; la siniestralidad laboral; la protección de los animales domésticos; y el ejercicio callejero de la prostitución.

1.8. La importante contribución local a la Seguridad Ciudadana.

Las deficiencias de nuestro Sistema Público de Seguridad hacen imposible disponer de datos objetivos para conocer la verdadera dimensión de la aportación Local a la Seguridad Pública y a la Seguridad Ciudadana. Por ejemplo, denunciemos el perverso sistema estadístico de la Seguridad del Estado, que no registra las detenciones practicadas, ni los delitos resueltos por las Policías Locales, datos que son automáticamente asignados al Cuerpo Nacional de Policía o a la Guardia Civil, según el territorio donde se hayan producido los hechos. Las estadísticas oficiales del Estado tampoco recogen los delitos contra la seguridad vial que son gestionados por las Policías Locales, ni las detenciones que se practican por este tipo de infracciones penales. Sin embargo, las memorias de las diferentes Policías Locales, que recogen sus actuaciones en las diferentes localidades, dan una idea bastante aproximada de la importante aportación -tanto en recursos, como en resultados- que está realizando la Seguridad Local. Sin ninguna exageración hoy puede decirse que, sin las Policías Locales, nuestro Sistema Público de Seguridad no sería un sistema sostenible.

1.9. Otras aportaciones.

Pero, además del gasto en sus propios recursos, resulta muy frecuente que los Ayuntamientos suplan las deficiencias presupuestarias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de diversas fórmulas, como: cesión de suelo para la construcción de dependencias policiales, reforma y mantenimiento de dichas dependencias, retirada, guarda y custodia de vehículos de interés policial, aportación de equipamiento administrativo, etc. Y, al margen del gasto directo en seguridad, la totalidad de los municipios grandes y medianos invierten muchos recursos en el



desarrollo de programas transversales que tienen una incidencia muy importante en las políticas de seguridad pública (como violencia de género, drogodependencias, ocio juvenil, etc.).

1.10. Un esfuerzo que no se ha visto correspondido.

5

Pero la importante contribución Local a la Seguridad Pública y al mantenimiento de la Seguridad Ciudadana no se ha visto correspondido por las Administraciones Públicas superiores. La financiación que los municipios reciben del Estado es manifiestamente insuficiente y en absoluto se corresponde con los servicios públicos que son prestados por la Administración Local a la ciudadanía. Y, si la afirmación anterior es genéricamente válida, en el ámbito de la Seguridad se hace todavía mucho más patente. Salvo honrosas excepciones, una situación muy similar ocurre con la aportación financiera de las Comunidades Autónomas hacia la Seguridad Local, aunque la coordinación de las Policías Locales es una competencia constitucionalmente asignada a las administraciones autonómicas. Sin ninguna duda, junto a la reforma competencial, la financiación representa uno de los grandes problemas de la Seguridad Local.

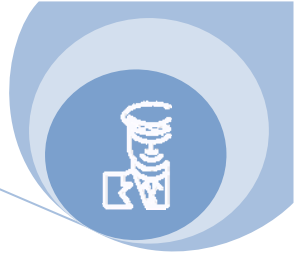
2. La perspectiva estratégica de la Seguridad Local.

2.1. La visión municipal de la Seguridad Ciudadana.

Ya que no existe ninguna definición legal del concepto "seguridad ciudadana", conviene especificar que cuando este término se emplea desde el ámbito local va mucho más allá de las conductas que suponen infracción penal. Para la Seguridad Local, una situación óptima de Seguridad Ciudadana es aquella en la que no existe ninguna alteración de la convivencia y -por tanto- incluye las situaciones que constituyen infracciones administrativas o, incluso, aquellas otras que, sin suponer infracción de ningún tipo, producen un conflicto que altera el normal desarrollo de la vida en la Comunidad Local o en sus barrios.

2.2. La respuesta local a la inseguridad.

En consecuencia con ese enfoque, la intervención de Seguridad Local debe hacerse desde una perspectiva integral. Es necesario desarrollar políticas transversales que contribuyan a la modificación de la percepción social sobre la seguridad. Hay una seguridad física, una seguridad urbana, una seguridad patrimonial y social, que mediante políticas transversales pueden conseguir una convivencia tranquila en las Comunidades Locales. En otras palabras, todas las políticas son tributarias de las políticas de seguridad. La complejidad de los fenómenos delictivos, la aparición de nuevas conductas asociales y el impacto que tienen en la sociedad, obligan a elaborar un modelo de intervención pública, capaz de modular las respuestas institucionales y comunitarias en la seguridad, desde una perspectiva de recuperación social.



2.3. Los principios inspiradores del Modelo Estratégica de la Seguridad Local.

Desde las premisas anteriormente expuestas, la eficacia del Modelo Estratégico de Seguridad Local debe sustentarse en los principios básicos de: Prevención, Proximidad, Integralidad, Participación, Integración, Solidaridad, Cooperación y Calidad.

6

2.4. Principio de Prevención.

Desde una perspectiva local y próxima a los ciudadanos, las políticas de prevención constituyen un instrumento fundamental para garantizar el mantenimiento de la calidad de vida en las ciudades y, en consecuencia, deben convertirse en el vértice del Subsistema Local de Seguridad. Si se entiende la inseguridad como un fenómeno debido a causas pluridimensionales, que requiere respuestas multidisciplinarias, el municipio es la Administración más adecuada para desarrollar las políticas de prevención, porque posee los recursos multidisciplinarios necesarios para garantizar un tratamiento transversal.

2.5. Principio de Proximidad.

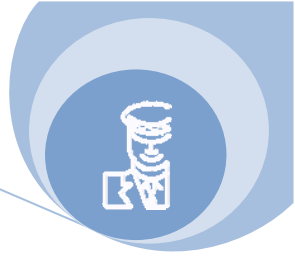
Los sistemas vinculados a la proximidad de la gestión pública, plurales y descentralizados, son los que mejor responden y permiten la ejecución de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Sólo desde los municipios se puede desempeñar un papel crucial en la mejora, la eficacia y la eficiencia de las políticas de seguridad, con el valor añadido del pleno conocimiento de la realidad social y de la evolución del fenómeno de la inseguridad. Los programas de Policía de Proximidad deben desarrollarse a través de las Policías Locales, en contacto directo y estrecho con la ciudadanía y la problemática urbana.

2.6. Principio de Integralidad.

Buena parte de los problemas que tienen una fuerte incidencia en la inseguridad de las Comunidades Locales, como la marginalidad, los conflictos interculturales, el ocio nocturno, las drogodependencias, la violencia doméstica y de género, los conflictos socioescolares, el ocio juvenil, el vandalismo urbano, etc., son problemas que no tienen una solución estrictamente policial, sino que requieren ser abordados de manera integral, a través de políticas integrales y con la acción coordinada de un conjunto de servicios públicos locales, entre ellos la Policía Local.

2.7. Principio de Participación.

La inseguridad es un problema de todos y los ciudadanos tienen derecho a disponer de un marco de participación en la elaboración de las políticas de seguridad y a evaluar la gestión realizada por las diferentes administraciones y policías públicas. En otras palabras: tienen derecho a opinar y a valorar como se emplean los recursos que se obtienen de sus impuestos. Dicho de otra forma, defendemos una gestión de la seguridad transparente y hecha de cara a los ciudadanos. La participación ciudadana debe darse a través de órganos específicos, como los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana, y no en los órganos destinados a la cooperación intergubernamental.



2.8. Principio de Integración.

Vivimos en Comunidades Locales complejas, diversas, multiculturales. Por ello, el trato igualitario y no discriminatorio debe constituir otro de los ejes transversales en las políticas de Seguridad Local. La ley debe aplicarse de forma igual para todos y las Policías Locales deben desarrollar estrategias e introducir procedimientos que dificulten o impidan comportamientos discriminatorios, especialmente en los aspectos que suponen mayor restricción de derechos fundamentales y mayor discrecionalidad para la Policía, como son las identificaciones callejeras. De otra parte, también deben desarrollarse medidas para lograr una composición más igualitaria de las personas que integran las Policías Locales, como acciones positivas para favorecer el ingreso de mujeres y nacionales procedentes de familias inmigrantes.

7

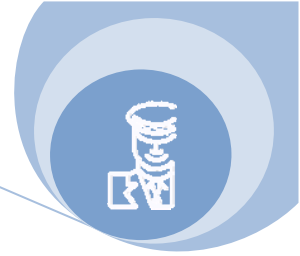
2.9. Principio de Solidaridad.

Las acciones públicas de solidaridad con las víctimas de la inseguridad resultan esenciales en la política local de seguridad desde una doble vertiente: por un lado, como refuerzo del principio de reinserción de los infractores y, por otro, como atención reparadora de los daños sufridos a las víctimas del delito y otras conductas asociales. Así, reinserción de los delincuentes y la atención a las víctimas no son cuestiones autónomas, sino que están ligadas por interacción de sus efectos. Favoreciendo la inserción y rehabilitación de los delincuentes se evita la reincidencia y la nueva victimización y apoyando a las víctimas de la inseguridad se facilita la adhesión de los ciudadanos a una política criminal que rehabilita e integra al delincuente en la sociedad.

2.10. Principio de Cooperación.

En un Sistema Público de Seguridad tan complejo y plural como el nuestro, con competencias compartidas, la cooperación intergubernamental constituye un elemento esencial para realizar una gestión eficaz. Y las políticas de coordinación y colaboración deben afectar a las diversas autoridades y cuerpos policiales, tanto en el ámbito local, como en los superiores (Comunidad Autónoma y Estado), a través de las respectivas asociaciones de municipios. Dentro de esa política, los acuerdos de colaboración suscritos entre el Estado y los municipios, así como entre algunas Comunidades Autónomas y los municipios, suponen buenos instrumentos para mejorar la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en las Comunidades Locales.

Pero la cooperación también debe desarrollarse entre los diferentes departamentos municipales con competencias profesionales para el abordaje integral de los problemas de mayor relevancia para la Seguridad Local: Policía Local y Servicios Sociales, Áreas de Mujer o Igualdad, Urbanismo, juventud, educación, etc. Y, por último, también debe extenderse al tejido social: a las diferentes entidades vecinales y no gubernamentales que comparten preocupaciones y objetivos con el Gobierno Local y su Policía, para resolver los problemas de la Comunidad Local.



2.11. Principio de Calidad.

La ciudadanía ya no se conforma con la mera existencia de servicios públicos o con un funcionamiento básico y burocrático de los mismos, sino que, cada vez con más insistencia exige un buen funcionamiento de los servicios prestados por la Administración Local. En otras palabras, la ciudadanía quiere verse satisfecha cuando utiliza los diferentes servicios municipales y no ver frustradas las expectativas que tiene depositadas en los mismos. Y el Servicio de Policía Local no debe ser ajeno a esta tendencia de mejora. Por ello, la puesta en marcha de prácticas de calidad, como la publicación de Cartas de Servicio, la estandarización de procedimientos, los sistemas de reclamaciones y sugerencias ciudadanas, etc. deben convertirse en una práctica común de la Seguridad Local.