

COMO INCREMENTAR LAS SINERGIAS ENTRE LA GUARDIA CIVIL Y LAS POLICÍAS LOCALES EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

JORGE MONTERO LLÁCER

TENIENTE CORONEL. COMANDANCIA DE SALAMANCA

RESUMEN

En este trabajo se aportan algunos datos sobre la situación actual de la Guardia Civil y las Policías Locales en España. En muchas localidades comparten demarcación y son las únicas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad existentes, por lo que tienen que colaborar, cooperar y coordinarse para el mejor cumplimiento de sus funciones.

En las pequeñas poblaciones algunos Cuerpos de Policía Local no son capaces de llevar a cabo todas las funciones que tienen encomendadas de modo permanente, lo que conlleva que deban ser suplidos por la Guardia Civil.

En este trabajo se proponen una serie de medidas para mejorar las sinergias entre la Guardia Civil y las Policías Locales. Un primer nivel con medidas operativas que se podrían enmarcar en un Plan de Integración de Esfuerzos entre dichos cuerpos policiales. Otro que podría consistir en la revisión de los Convenios existentes. Un tercero que podría conllevar reformas legales.

Palabras clave: Guardia Civil, Policía Local, coordinación, cooperación, colaboración.

ABSTRACT

This paper sheds some light on the current situation of the Guardia Civil and local police forces in Spain. They share territory in many cases and are the only existing security forces in many localities; they must thus collaborate, cooperate and coordinate to fulfill their duties in the best way possible.

In some smaller towns, local police corps are not able to carry out all their duties permanently and therefore must be supported by the Guardia Civil.

In this paper we propose a series of measures to improve the synergies between the Guardia Civil and the local police; a first level with operational measures that could be framed in a Plan of Integration of Efforts among said police bodies, a second one that could consist in the revision of the existing agreements and a third one that could lead to legal reforms.

Key words: Guardia Civil, local police, coordination, cooperation, collaboration.

1. LA GUARDIA CIVIL Y LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

1.1. ALGUNOS DATOS ACTUALIZADOS

El modelo policial español se basa en dos Cuerpos de Seguridad dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad: la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. Ambos con implantación en todo el territorio nacional de un modo uniforme, a excepción de lo que sucede en las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, que han asumido la competencia de la seguridad ciudadana. Además existe la Policía Foral en Navarra y el Cuerpo General de Policía Canaria, pero en esta enumeración faltan los 2007 Cuerpos de Policía Local que se encuentran fundamentalmente en los municipios que cuentan con una entidad de población suficiente a lo largo y ancho de España.

Si nos fijamos en el número de efectivos, según información facilitada por el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, a comienzos de 2018 en España contábamos con 238.528 miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los que algo más que 142.000 correspondían a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, unos 25.000 a las Policías de las Comunidades Autónomas y el resto a los Cuerpos de Policías Locales. Teniendo en cuenta la población española que en 2017 era de algo más de 46,5 millones de habitantes, resulta una tasa de 5,1 agentes de policía por cada mil habitantes, lo que hace que seamos uno de los países con una mayor tasa de Europa.

En este trabajo vamos a fijarnos en los dos colectivos más numerosos y con una mayor distribución por el territorio: los 77.752 miembros de la Guardia Civil y los 70.377 efectivos de las Policías Locales.

La especialidad de Seguridad Ciudadana de la Guardia Civil, a comienzos de 2018, estaba organizada en 17 Zonas, 54 Comandancias, 221 Compañías Territoriales y 1.967 Puestos, de los que 219 eran Principales, 1.681 Ordinarios y 67 Auxiliares. Con este despliegue la Guardia Civil tiene bajo su responsabilidad al 35% de la población española y el 84% del territorio nacional, así como las aguas jurisdiccionales.

Según el Censo de Policía Local 2016, último realizado por el Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, que recogió los datos a nivel nacional a comienzos de 2016, el número de efectivos de Policías Locales era ligeramente inferior: 68.442, los cuales estaban presentes en 2.007 de los 8.119 municipios existentes en nuestro país, pero al ser en gran medida de las localidades con mayor población, aglutinan al 91,71% de los habitantes de España y el 43,11% del territorio nacional. Todos los municipios de más de 10.000 habitantes disponen de Policía Local, pero si nos fijamos en los que tienen entre mil y cinco mil habitantes el porcentaje es del 12,7%, y en los menores de mil tan solo es del 4,2%.

Por lo que respecta a la tasa de Policías Locales por Comunidades Autónomas, podemos comprobar que las que disponen de un mayor número de efectivos respecto a la población total son Islas Baleares y la Comunidad Valenciana con 2,15 y 1,94 policías locales por cada mil habitantes, respectivamente. Y en el otro extremo Galicia y Asturias tienen unas tasas de 1,08 y 1,17. Continuando con este mismo dato, la media nacional es de 1,47.

La media de efectivos de las Policías Locales por municipio es de 34,49, aunque cinco de ellos superan los mil efectivos: Madrid 6.097; Barcelona 2.745; Valencia 1.635; Sevilla 1.131; y Zaragoza 1.126. Las localidades que, sin ser capital de provincia, tienen más efectivos de Policía Local son: Hospitalet de Llobregat con 377 efectivos; Vigo con 375 y Marbella 364 (Gabinete de Coordinación y Estudios: 2016).

1.2. LA LEALTAD INSTITUCIONAL: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

En los dos primeros artículos de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se concretaron las competencias de las distintas administraciones en materia de seguridad pública y cuáles eran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las funciones de la Guardia Civil, que son las genéricas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en orden a garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, en síntesis, son las siguientes: velar por el cumplimiento de las leyes, ejecutando las órdenes que se reciban de las autoridades; auxiliar y proteger a las personas y los bienes; vigilar y proteger edificios e instalaciones; protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición judicial; captar, recibir y analizar datos de interés para el orden y la seguridad pública; y colaborar con Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Estas funciones comunes serán ejercidas por parte del Cuerpo Nacional de Policía en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos, que el Gobierno determine, y la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y en su mar territorial.

Por otra parte las funciones específicas de la Guardia Civil están relacionadas con: la legislación vigente sobre armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones; la conservación de la naturaleza y medio ambiente; y la conducción interurbana de presos y detenidos.

Los cuatro artículos del Título quinto de la LO 2/86 se refieren específicamente a las Policías Locales, siendo el 53 el que establece sus funciones que fundamentalmente son: proteger a las autoridades locales y a sus inmuebles; el tráfico en casco urbano; policía administrativa respecto a disposiciones municipales; auxilio en casos de accidentes, catástrofes o situaciones similares; vigilar los espacios públicos y colaborar en la protección de manifestaciones o concentraciones de personas; resolución de conflictos privados; y las de Policía Judicial en determinados casos.

Teniendo en cuenta la relación existente entre las funciones de la Guardia Civil y las Policías Locales, es necesario conocer cómo se articula la interrelación entre ambos colectivos, que fundamentales son los mismos que permiten articular la interrelación entre las distintas administraciones públicas.

Según la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las Administraciones Públicas deben respetar en su actuación y en sus relaciones, entre

otros los principios de: buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, así como los de cooperación, colaboración y coordinación.

El referido principio de lealtad institucional, a pesar de no estar recogido en la Constitución Española, es considerado por el Tribunal Constitucional no solo como un deber político, sino también jurídico. Bajo diversas perspectivas, el mismo podría denominarse como: deber de lealtad constitucional; principio general de cooperación; auxilio recíproco o buena fe; recíproco apoyo y mutua lealtad; o en fin deber general de colaboración (Cámara, 2007:76).

Dentro de este deber general de colaboración, o mejor para tratar de evitar confusiones terminológicas de lealtad institucional, encontramos tres modalidades, como son la cooperación, la coordinación y la colaboración, en este último caso en un sentido más estricto, que el deber general de colaboración, que se encuentran definidos en el Art. 140 la Ley 40/2015.

Así entiende la colaboración “como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”; la cooperación se da “cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común”; y la coordinación cuando “una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

1.3. CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

Uno de los ejemplos más importantes de interrelación formal entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de las Policías Locales, se puso en marcha tras la promulgación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local, que incorporó la disposición adicional décima a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la que se establecía que:

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.

O sea que se hace constar la voluntad de ampliar las funciones de las Policías Locales, por lo que con la experiencia de otros Convenios que se habían firmado con carácter previo se suscribió, el 20 de febrero de 2007, el Convenio Marco de Colaboración y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial.

En el mismo se establece que las Juntas Locales de Seguridad de los Ayuntamientos que suscriban el Convenio de adhesión al Convenio Marco elaborarán un Plan Local de Seguridad para diagnosticar la problemática de seguridad; se establecerán objetivos y se diseñarán programas de actuación para afrontar los problemas existentes.

Además se acuerda que se producirán intercambios de información entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Local para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad ciudadana, para lo que se establecerán los procedimientos necesarios.

Al amparo del Convenio Marco se aprobaron acuerdos y protocolos que lo complementan y desarrollan: los Acuerdos de Seguridad Ciudadana y los Protocolos para la participación de los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial son firmados por el Secretario de Estado de Seguridad, por parte del Ministerio del Interior y el Alcalde del respectivo municipio.

Respecto a la Colaboración de la Policía Local en las funciones de Policía Judicial, puede concretarse en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, tanto con la recepción de denuncias como en la investigación de una serie de tipos delictivos.

Por lo que se refiere a la Seguridad Vial como uno de los ejes prioritarios de la colaboración entre el Ministerio del Interior y la FEMP, con el objetivo de garantizar la seguridad vial y reducir la accidentalidad de tráfico. Se constituirá una Comisión de Coordinación Policial de Seguridad Vial, en la que participarán los responsables de la Guardia Civil y de la Policía Local, para planificar la ejecución de Planes y Programas. Además se garantizará la colaboración de la Dirección General de Tráfico con los Municipios, aportando medios técnicos.

Otro ámbito en el que hay implicación de las Policías Locales es el de la Violencia de Género. El 13 de marzo de 2006, el Ministerio del Interior y la FEMP firmaron 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 Género, a través del cual se establecieron procedimientos para optimizar los recursos humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el municipio.

La Secretaría de Estado de Seguridad desarrolló una aplicación informática para el Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género, que tenía la finalidad de aglutinar bajo un único Sistema a todas las instituciones, integrar en una sola Base de Datos toda la información de las circunstancias que rodean a las víctimas y realizar una adecuada valoración del riesgo e implantar un subsistema de alertas informativas y alarmas, que permita reaccionar a los diferentes actores de forma rápida y eficaz.

Desde el año 2010 se empezaron a incorporar diferentes Cuerpos de Policía Local al Sistema VioGén y en cada caso se realiza una distribución de tareas entre los mismos y el Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil, en función de la demarcación.

La asignación de funciones a las Policías Locales a través de la firma de Protocolos o Convenios es una herramienta que se demostró útil en los comienzos, toda vez que no había voluntad de adecuar las funciones que podía desempeñar cada actor de la seguridad pública a través de un cambio legislativo que seguramente sería lo más conveniente para que hubiera mayor seguridad jurídica, para que el modelo fuera el mismo en todo el territorio nacional y no dependiera de si han suscrito o no determinado acuerdo que puede no ser conocido por los ciudadanos, pero parece que no se ha querido asumir el riesgo de iniciar la reforma del modelo policial sin que hubiera un previo Pacto de Estado sobre la situación final deseada en este asunto.

Los Convenios y resto de instrumentos para la colaboración, cooperación y coordinación entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

fueron herramientas adecuadas para la finalidad que perseguían que, en parte, era regularizar la situación que se estaba dando de hecho, en la que las Policías Locales estaban realizando actuaciones que excedían el marco legal competencial, sin embargo tan solo en el 20% de los municipios con Policía Local firmaron los acuerdos específicos en materias de seguridad. Respecto a los acuerdos para asumir determinadas competencias de Policía Judicial específica, apenas se llegaron a firmar 10. En la actualidad resulta que el Convenio Marco no se ha adaptado a los últimos cambios legislativos, por lo que si se considera que sigue siendo un instrumento útil debería actualizarse. En esta situación la firma de estos acuerdos ha decaído y la mayoría de los que se están firmando últimamente son los relativos a la incorporación de las Policías Locales al Sistema VioGén. En este sentido, desde enero de 2016 se han firmado 136 Convenios entre el Ministerio del Interior y otros tantos municipios para incorporarse al Sistema VioGén.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLICÍAS LOCALES EN LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

2.1. GRAN DIVERSIDAD DE SITUACIONES

Pero no podemos pensar que el modelo teórico que se ha expuesto se ajusta a lo que sucede en la realidad. Aunque nos encontramos con la pega de que existen más de dos mil Cuerpos de Policía Local y cada uno de ellos puede funcionar de modo diferente a los demás, trataremos de comprobar si la situación actual de las Policías Locales se ajusta, bien por defecto o bien por exceso, al cumplimiento de sus funciones.

Las Policías Locales de muchas capitales de provincia o de grandes localidades pueden disponer de varios centenares de agentes en sus plantillas. Se da por supuesto que tienen la capacidad de realizar todas las funciones que les atribuye la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero lo que ahora nos preguntamos es si están haciendo alguna función distinta a las que tienen encomendadas, lo cual parece que está sucediendo, tal como se hizo constar hace casi 20 años en un Informe ya citado de la Subcomisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados:

Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones Locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas (Subcomisión de Justicia e Interior, 1999:27).

Una de las vías empleada para expandir sus funciones ha sido la promulgación en muchos municipios de las Ordenanzas municipales de Convivencia Ciudadana, a través de las cuales se ha pretendido salir al paso de comportamientos incívicos en los espacios públicos y hacer frente a las situaciones y circunstancias que pueden afectar a la convivencia y alterarla.

En sus formulaciones más comunes, apunta a conceptos tales como la alteración de la convivencia ciudadana; el mantenimiento de los espacios públicos o, en fin, el respeto a la dignidad y los derechos de los demás, y para el que, en estas condiciones, no es fácil tampoco encontrar justificación competencial sin acabar pensando en la ordenación de la seguridad pública que el artículo 149.1.29º CE atribuye en exclusiva al Estado (Casino, 2015:37).

En otras ocasiones son las propias Comunidades Autónomas las que han atribuido a las Policías Locales más funciones que las que se les confirieron en la normativa

estatal, así la reciente Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, además de coordinar a dichos Cuerpos, les atribuye casi una veintena de funciones, algunas de ellas son cometidos de Policía Judicial que también van mucho más allá de lo previsto en la citada Ley Orgánica, que recordemos que solo les atribuía el carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Pero centrándonos en el objeto de este trabajo, o sea en la situación en las pequeñas poblaciones, algunos autores se han aventurado a señalar un número mínimo de miembros que serían necesarios para una Policía Local a fin de cumplir todas sus funciones, pero tampoco existe un consenso sobre la cifra. Por una parte encontramos que el número mínimo de efectivos podría ser de 16, aunque “ello solamente para garantizar una presencia permanente, obviamente con una prestación bajo mínimo de servicio” según menciona el profesor Barcelona Llop citando un Informe del entonces Ministerio de Justicia e Interior de 1995 (Barcelona, 2006:38). Otro estudio más reciente, y quizás por ello más ajustado a las nuevas condiciones de trabajo del personal policial en el que se han tenido en cuenta el absentismo laboral, el tiempo dedicado a formación continua, las vacaciones y permisos, etc., llega a la conclusión que el número mínimo de efectivos de un cuerpo de Policía Local sería de 35 (Cordobés, 2008: 68). Llegados a este punto parece que desde un punto de vista meramente cuantitativo, podríamos llegar a la conclusión que la mayoría de los Cuerpos de Policía Local no es posible que cumplan las funciones que la normativa ha determinado.

2.2. A MODO DE EJEMPLO LA SITUACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN

Teniendo en cuenta que el Censo de la Policía Local 2016, citado anteriormente, no tiene el suficiente grado de desagregación que se requiere para este estudio y que no se ha encontrado otra fuente que aglutine información del conjunto de las Policías Locales del país, vamos a tomar a modo de ejemplo la situación en la Comunidad Autónoma con más provincias de España, que representa casi el 20% de la superficie de España y en la que se encuentran más del 27% de los municipios del país. Además se trata de una Comunidad Autónoma que se caracteriza por tener un gran número de localidades con poca población y se da además la circunstancia que está disponible la información necesaria sobre los Cuerpos de Policía Local en la web de su Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Según se publica en la misma, a fecha 31 de diciembre de 2017, más de dos tercios de los Cuerpos de Policía Local que existían en la Comunidad Autónoma tenían 15 o menos efectivos. No es una tarea fácil delimitar el concepto de localidad mediana, para ello nos hemos apoyado en la página web de la Junta de Castilla y León, donde figuran los datos de los municipios con policías locales y vigilantes municipales. En uno de los apartados, se hace una distinción entre las Policías Locales en el medio urbano (municipios de más de 20.000 habitantes) y en el medio rural (municipios de menos de 20.000 habitantes). Lo cierto es que algunos municipios del alfoz de capitales de provincia, que disponen de grandes centros comerciales o polígonos industriales, no tienen la apariencia de zonas eminentemente rurales, pero nos sirve ese límite de unos 20.000 habitantes aproximadamente para centrar nuestro estudio en poblaciones con un número inferior al mismo.

La tasa media de efectivos de la Policía Local por habitante de los municipios en los que existe Policía Local a nivel nacional es de 1,61 (Gabinete de Coordinación y Estudios, 2016: 7), por lo que las localidades que nos sirven como referencia deberían tener unos Cuerpos de Policía Local con unas plantillas de algo más de 30 efectivos, similar a los 35 que, según algún estudio que hemos citado, sería la plantilla mínima que debería tener un Cuerpo de Policía Local para poder cumplir adecuadamente todos sus cometidos (Cordobés, 2008: 68).

Comprobando los datos de Castilla y León, resulta que con una plantilla inferior a 35 efectivos se encuentran 60 de los 73 Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, entre los que se incluyen todos los ubicados en la demarcación competencia territorial de la Guardia Civil. Los 13 restantes, con una plantilla superior, corresponden a las nueve capitales de provincia y otras cuatro localidades donde hay Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

Por lo tanto vamos a tomar como referencia las Policías Locales de los municipios de aproximadamente hasta 20.000 habitantes, con una plantilla de Policía Local de hasta 35 efectivos, en localidades demarcación de la Guardia Civil.

La convivencia en un mismo territorio de los Cuerpos de Seguridad que realizan cada cual las funciones que les asigna la legislación vigente, con carácter general, no suele plantear situaciones problemáticas, sino que además de poner en práctica los procedimientos de coordinación y cooperación que se hayan establecido en las Juntas Locales de Seguridad, normalmente se llega más allá y se suele generar un espíritu de compañerismo al sentirse todos miembros de un mismo colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que sirven a los mismos ciudadanos y que entre todos deben velar porque puedan ejercitar libremente sus derechos y libertades y tengan garantizada la seguridad ciudadana.

Fijándonos concretamente en la normativa de Castilla y León, podemos comprobar que el Art 6.3, de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León establece que para crear un Cuerpo de Policía Local se requiere entre otros requisitos contar como mínimo con: un subinspector, un oficial y cinco agentes; y cubrir el servicio de forma permanente. Si bien es cierto que la Disposición Transitoria Quinta les da un plazo máximo de tres años a los Ayuntamientos para que los Cuerpos de Policía Local preexistentes se adaptaran al artículo anterior, resulta que en la mayoría de los casos no ha sido así y no tienen capacidad de cubrir el servicio permanente.

Vamos a tratar de plasmar la visión que desde la Guardia Civil de diferentes provincias de Castilla y León se tiene del cumplimiento de sus funciones por parte de las Policías Locales de los municipios que son demarcación territorial de la Guardia Civil, obtenida en base a entrevistas realizadas fundamentalmente a los mandos de las unidades de Guardia Civil.

En primer lugar, habría que decir que sería conveniente diferenciar entre las Policías Locales que habitualmente logran tener un servicio permanente, o sea con una plantilla cercana a la veintena de efectivos, y aquellos otros Cuerpos de Policía Local con una plantilla menor.

Resulta que en los primeros, que podríamos calificar como de tamaño mediano, se dan varias circunstancias que los hacen diferentes: un cierto grado de especialización

de sus agentes, el cubrir el servicio de modo permanente o el disponer de más presupuesto y por lo tanto medios.

El trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requiere el conocimiento de una extensa normativa, de un mayor número de protocolos y procedimientos, el manejo de un buen número de instrumentos de todo tipo que requieren una formación específica, por lo que es prácticamente imposible que algún agente sea capaz de cumplir todas las funciones que tienen asignadas el cuerpo policial al que pertenece. Y el caso de las Policías Locales no es diferente, ya que cumplir todas las funciones que tienen atribuidas legalmente o a través de Acuerdos, Convenios y Protocolos, no suele ser factible para una única persona, por lo que se requiere una cierta especialización. Así los Cuerpos de Policía Local que por el número de agentes es capaz que llevar a cabo esta división del trabajo, lo desempeñan habitualmente con una calidad más que aceptable. Sin embargo, en aquellos municipios que cuentan con un número muy reducido de agentes y que por lo tanto no pueden especializarse, por ejemplo no suelen tener la preparación necesaria para “instruir los atestados por accidentes de circulación dentro del caso urbano” o “participar en las funciones de Policía Judicial”.

Un segundo aspecto diferenciador entre los Cuerpos de Policía Local de las localidades medianas y pequeñas es la cobertura permanente del servicio que solo es posible para las primeras. No se trata solo que cumplan o no con sus funciones de modo ininterrumpido, ya que la ley no se las atribuye solo durante determinados periodos de tiempo, sino que esta situación en ocasiones lleva a no tratar de ser lo más eficientes de que sean capaces en el nombramiento de su servicio para lograr cubrir el mayor tiempo posible, al tener interiorizado que cuando no tienen capacidad de llegar a algo, ya se encargará la Guardia Civil, que lo realizará con carácter subsidiario. Así por ejemplo la función de instrucción de atestados por accidentes de circulación, dentro del casco urbano, es una de las funciones que con más frecuencia queda desatendida por las Policías Locales con escasez de personal.

El tercer punto a señalar es que las Policías Locales de los municipios con menos población, y de ordinario con menos presupuesto, habitualmente no cuentan con todos los medios necesarios para poder cumplir adecuadamente sus funciones. Por ejemplo, los medios para medir la velocidad de los vehículos en casco urbano o para comprobar si un conductor está bajo la influencia de drogas suelen ser costosos y habitualmente no serían amortizados en una pequeña localidad. En ocasiones se puede conseguir algunos de estos medios a través de diversos tipos de acuerdos con la Dirección General de Tráfico, o bien en un determinado momento requiriendo la presencia de una patrulla de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

2.3. LAS POLICÍAS LOCALES DE MEDIANO Y PEQUEÑO TAMAÑO

Como decíamos la muestra que hemos tomado supone casi un quinto de las provincias de España, tratándose de una Comunidad que está sufriendo el fenómeno de la despoblación, en la que predominan los municipios con poca población.

Según el Censo de Policía Local 2016, Castilla y León tiene una tasa de 1,43 efectivos de la Policía Local por cada mil habitantes, solo cuatro centésimas inferior a la media nacional, por lo que sus plantillas de Policía Local deben ser similares a las de

municipios de similar tamaño, del resto de Comunidades Autónomas y nos podrían servir como referencia.

No obstante, en todo aquello que guarda relación específicamente con la relación entre los Cuerpos de Policía Local y la Guardia Civil, tendríamos que dejar al margen a las Policías Locales del País Vasco y Cataluña, donde las funciones generales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, por lo que la relación entre las Policías Locales y la Guardia Civil tienen determinadas peculiaridades.

Así las cosas, y generalizando las conclusiones obtenidas en Castilla y León al resto de Comunidades Autónomas, podríamos concluir que las Policías Locales de tamaño mediano tienen la capacidad de cumplir todas sus funciones y sin embargo las de pequeño tamaño de ordinario no son capaces. En este sentido, quizás se debería ser un poco más estricto en autorizar la creación de Policías Locales que no sean capaces de asumir el cumplimiento de sus funciones, aunque quizás esto limitaría la existencia de Cuerpos de Policía Local en municipios menores de entre 10.000 y 15.000 habitantes.

Respecto a otras de sus funciones, por ejemplo en lo referido a las funciones de policía administrativa, cuanto más pequeña es una localidad menos frecuente es que se impongan sanciones a sus vecinos por parte de cualquier cuerpo policial, ya que hay un conocimiento entre el agente de la autoridad y el supuesto infractor que hace que en ocasiones solo se aperciba del incumplimiento de la normativa, antes que formular directamente una denuncia.

En algunas ocasiones las Policías Locales se empeñan poco en aquellas funciones, que se les atribuyen, que no son de su competencia exclusiva, para dedicarse con mayor interés a las que son de su responsabilidad. En este sentido nos podríamos fijar especialmente en lo referido a las actuaciones que tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, que podría traducirse en actuaciones relacionadas con la prevención de la delincuencia. No obstante, no hay que olvidar que la LO 2/86 encuadra esta función en el marco de colaboración establecido en las Juntas Locales de Seguridad y podría darse el caso que no se hayan establecido dicho marco de colaboración. Aunque no hay que olvidar por una parte que la mera presencia de un agente de la Policía Local, sea cual sea la función que esté realizando, previene de la delincuencia en su entorno más inmediato. Y por otra parte, que dentro del casco urbano el tiempo de reacción de la Policía Local es menor que el de la Guardia Civil, ya que la demarcación que le corresponde a cada Puesto de la Guardia Civil suele comprender varios municipios y, cuando sucede un delito, suele llegar antes la Policía Local, siempre que estén de servicio.

Por último, desde el punto de vista de la Guardia Civil, se ve como fundamental para que se produzca una buena colaboración, cooperación y coordinación con las Policías Locales, las buenas relaciones entre los agentes de uno y otro cuerpo, de modo muy especial entre los mandos, que son en última instancia los interlocutores más cualificados y además quienes ordenarán que se lleve a cabo, o no, un determinado servicio, más allá del cumplimiento estricto de la normativa.

Las posibles disfunciones que se pudieran estar dando, cuando los Cuerpos de Policía Local se excedan o no lleguen a asumir sus funciones, podrían tratarse en

las Juntas Locales de Seguridad, que de acuerdo con el Real Decreto que las regula deberían reunirse en reunión ordinaria al menos una vez al semestre. Sin embargo, la realidad es que en algunos municipios no se han constituido y en otros muchos de ellos no se respeta la frecuencia en las reuniones. O sea, que si bien es uno de los instrumentos más destacados para mejorar la relación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a nivel local en nuestro modelo policial, no se vienen convocando con la frecuencia prevista o no asumen todas las funciones que les corresponden.

3. CÓMO AUMENTAR LAS SINERGIAS ENTRE LA GUARDIA CIVIL Y LAS POLICÍAS LOCALES

3.1. INICIATIVA POR PARTE DE LA GUARDIA CIVIL

Ante la situación expuesta, habría que plantearse qué se puede hacer para incrementar las sinergias entre la Guardia Civil y los Cuerpos de Policías Locales existentes en su demarcación, centrándonos en aquellos que apenas pueden asumir completamente sus funciones por tener unas plantillas más ajustadas.

Para lograr el objetivo general de sumar esfuerzos, la primera dificultad que encontramos es que la Guardia Civil no dispone de un único interlocutor, ya que cada uno de los dos mil Cuerpos de Policía Local depende de sus respectivas autoridades municipales, resultando que en ocasiones, por motivaciones políticas o de otra índole, pueden tener un diferente grado de interés en llegar a acuerdos con el Gobierno de la nación, que en cada momento puede estar sostenido por un partido de un determinado signo político.

Así las cosas, sigue siendo de interés continuar teniendo como interlocutora a la FEMP, que representa a la inmensa mayoría de municipios españoles. De este modo es más sencillo explorar medidas que se puedan implantar con carácter general, o bien firmar Acuerdos Marcos o Protocolos de Colaboración que posteriormente pudieran ser suscritos por los municipios interesados.

No obstante, sería más eficaz buscar fórmulas según las cuales no fuera necesario suscribir convenios o acuerdos con cada municipio para adoptar medidas de colaboración, cooperación o coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que prestan servicio en el mismo. Sino que una vez consensuados entre una representación de los municipios, pudieran ser de obligado cumplimiento para todos aquellos que cuenten con Cuerpo de Policía Local.

En esta misma línea, cuando se trate de competencias reservadas al Estado, se deberían poder impartir por parte del Ministerio del Interior, de la Secretaría de Estado de Seguridad o de quien se determine Instrucciones de obligado cumplimiento para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, independientemente de qué Administración dependan, aunque esto choca con las transferencias de competencias hechas a favor de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, así como con la dependencia exclusiva de los Cuerpos de Policía Local de las autoridades municipales.

Aunque yendo un poco más lejos, habría incluso que plantearse una revisión del propio modelo de las Policías Locales en España, ya que no deja de ser sorprendente

que, en lugar que ampliar las funciones de las Policías Locales a través de reformas legales, nos encontramos con que se están asumiendo a través de convenios dichas funciones cuando voluntariamente lo aceptan las Corporaciones Locales, incluso en aquellos casos en los que no son capaces de cumplir las funciones que les asigna la legislación básica, como ya ha quedado expuesto, por falta de personal.

En este punto, como lo que se está planteando es un nuevo modelo policial en lo referido a las Policías Locales, lo cual conllevaría necesariamente una serie de reformas legales, vamos a manejar dos escenarios diferentes: uno más ambicioso en el que se propondrán algunas reformas legislativas y otro más viable, con una serie de medidas concretas que podría ser más sencillo que pudieran implementarse.

3.2. SIN REFORMAS LEGALES

En este apartado no vamos a aportar ideas novedosas, ya que no se trata de que falten herramientas para mejorar la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales, sino que muchas de las que existen han caído en el desuso o nunca se han aplicado tal como fueron diseñadas. En este sentido se podría trabajar al menos en dos grandes líneas: revitalizar la firma de Convenios, pero de modo más inmediato se podría llevar a cabo alguna iniciativa a nivel nacional para incrementar, a través de los instrumentos ya existentes, la interrelación operativa entre la Guardia Civil y las Policías Locales.

3.2.1. PLAN DE INTEGRACIÓN DE ESFUERZOS

En este sentido se podría dar un impulso a un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales. Entendemos que debería ser liderado por la Guardia Civil, por la falta de un interlocutor único por parte de las Administraciones locales y que sus decisiones tengan carácter vinculante. Así se podrían diseñar las acciones a llevar a cabo con el apoyo de la FEMP, pero la puesta en marcha recaería en el impulso que le den los diferentes escalones de mando de la Guardia Civil, para lograr la necesaria implicación de las Policías Locales, apoyándose en cada caso en la motivación más adecuada.

Ya se han hecho en el pasado acciones de este estilo para sumar esfuerzos con otros colectivos, como por ejemplo con Seguridad Privada, el cual dio sus frutos. No obstante, este tipo de iniciativas suelen tener una vigencia de corto o medio plazo, ya que con el tiempo se perciben como algo rutinario. Pero si se impulsa durante un periodo de dos o tres años, todo lo que se logre en la línea de incrementar la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales serán pasos tendentes a lograr unos mayores niveles de seguridad en la demarcación de la Guardia Civil.

En los municipios con poca población uno de los principales activos de los Cuerpos de Policía Local es el conocimiento de la localidad y de sus habitantes. La Guardia Civil, que tradicionalmente podía presumir de que todos sus agentes formaban parte del Servicio de Información del Cuerpo, ha ido perdiendo el canal informativo que llega desde las unidades más pequeñas. Actualmente ya no son una excepción los miembros destinados en las pequeñas localidades que buscan para sus familias unas

mejores condiciones de vida en las capitales de provincia o en localidades que dispongan de unos mejores servicios en materias de sanidad, educación, ocio o incluso de trabajo para el resto de miembros de su familia, etc. Así las cosas, el conocimiento que tienen sobre las poblaciones de su demarcación y sobre sus habitantes es sensiblemente menor al que se tenía en el pasado. Otra cuestión son los miles de municipios que no disponen de Policía Local, en los que la Guardia Civil deberá buscar a personas conocedoras de los mismos que colaboren aportando la información que se requiera, pero donde haya Policía Local no se puede desaprovechar el potencial informativo de sus miembros.

Por otra parte, se debería dar un nuevo impulso a las Juntas Locales de Seguridad a nivel global. Se trata de una tarea de la que habría que responsabilizar a los jefes de Unidad, contando con el amparo de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma o de la Subdelegación del Gobierno en la provincia, que copresiden dichos órganos. Ya en el Convenio Marco de 2007 se asignaban funciones a las referidas Juntas, tres años antes de que se aprobara el Reglamento que las regulaba. Sin embargo es poco frecuente que en los municipios pequeños se reúna con la periodicidad semestral que señala el Reglamento. Quizás porque no asumen las competencias que tienen atribuidas. En este sentido se podría empezar por impulsar, de entre las quince competencias de las Juntas Locales de Seguridad, las relativas a elaborar planes conjuntos de seguridad ciudadana y vial; la de priorizar las actuaciones, las acciones conjuntas y las campañas preventivas; y la de arbitrar un intercambio fluido de información.

En ese marco se podría fomentar un mayor número de acciones operativas conjuntas entre la Guardia Civil y las Policías Locales, como Dispositivos Operativos en Vías Públicas, que son muy eficaces en los accesos a las localidades en los que la Guardia Civil desempeña las funciones específicas de Seguridad Ciudadana y la Policía Local las de Seguridad Vial; acciones para evitar el consumo de drogas, especialmente en zonas de ocio o en lugares frecuentados por menores; dispositivos ante eventos en los que se prevea la aglomeración de personas o en fiestas patronales, etc. El trabajo operativo conjunto fomenta el conocimiento mutuo, aumenta la confianza recíproca, beneficia el intercambio de información operativa y a la postre facilita la suma de esfuerzos en beneficio de las funciones que cada cuerpo policial tiene asignadas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los miembros de las Policías Locales de las poblaciones de mediano y pequeño tamaño tienen menos oportunidades de actualizar su formación, sería también interesante que desde la Guardia Civil, a través del personal de las distintas especialidades, se colaborase en la formación de los miembros de las Policías Locales de su demarcación. Este tipo de actuaciones suelen requerir un impulso central, aunque para facilitar que se lleven a cabo disminuyendo costes se pueden llevar a cabo a nivel provincial. A modo de ejemplo se puede citar que recientemente se han realizado acciones formativas sobre el yihadismo y han tenido una muy buena aceptación. Se podría explorar la posibilidad de extender dicha formación a otras materias, como intervención operativa, seguridad vial, investigación de accidentes de tráfico, etc.

Otro aspecto de interés podría ser fomentar los reconocimientos a los integrantes de las Policías Locales que destaquen en esta Integración de esfuerzos con la Guardia Civil. Se podría buscar la posibilidad de reservar algún cupo de recompensas de las

que habitualmente concede la Guardia Civil también a personal ajeno, para fomentar estos reconocimientos al colectivo de las Policías Locales, durante el periodo en que se lleve a cabo el impulso de este plan específico. En la medida de las posibilidades, podría corresponderse por parte de las Policías Locales.

Pero todas estas medidas que hemos citado, en el seno de un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales, requerirá como requisito imprescindible la lealtad institucional recíproca que evitaría tener que firmar acuerdos, protocolos y convenios, ya que se trata de una medida que ya se puede llevar a cabo, pero que en muchos lugares no están utilizándose.

3.2.2. ACTUALIZACIÓN DE CONVENIOS

Respecto a la firma de Convenios, se podría seguir en esta línea de trabajo, por lo que sería necesario actualizar los que actualmente están siendo utilizados, siendo el más importante el Convenio Marco de 2007 entre el Ministerio del Interior y la FEMP.

Se da la circunstancia que en la última década se han llevado a cabo importantes reformas en la legislación penal, que no se han visto reflejadas en el Convenio, y las normativas autonómicas han asignado nuevas funciones a los Cuerpos de Policía Local totalmente al margen de las funciones que se le atribuían a través de los Acuerdos firmados.

Por otra parte al Convenio Marco le ha faltado el necesario seguimiento e impulso institucional, ya que en la segunda estipulación se crea la Comisión Estatal de Seguridad Local, que debería reunirse cada seis meses, y resulta que la misma apenas se ha reunido en alguna ocasión. Lo mismo sucede con las Comisiones Autonómicas de Seguridad recogidas en la estipulación quinta del Convenio Marco.

Tampoco se establecieron medidas de evaluación de los Acuerdos específicos que se han ido firmando, por lo que el incumplimiento por alguna de las partes no queda claro cómo debería reconducirse, como sucede con el intercambio de información y de datos estadísticos entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que origina que en ocasiones no se computen en el Sistema Estadístico de Criminalidad de la Secretaría de Estado de Seguridad los delitos conocidos por algunas Policías Locales.

Tal como se ha expuesto anteriormente, los únicos Acuerdos que se están firmando actualmente son los relacionados con la incorporación al Sistema VioGén para el seguimiento y protección de las Víctimas de Violencia de Género, pero desde que se tiene la voluntad de asumir estas funciones por parte de las Policías Locales hasta que las mismas empiezan a ser efectivas pasan muchos meses, cuando no años.

De hecho, una vez que deciden asumir funciones a través de convenio, es necesario hacer un estudio específico de sus posibilidades por la diferente entidad de las Cuerpos de Policía Local, incluso en el caso que nos ocupa, que tiene un número reducido de efectivos, es necesario concretar en cada caso como se llevará a cabo su asunción de funciones en este ámbito.

En el Convenio Marco también se establecía que previa firma del oportuno Protocolo se pudiesen integrar los Cuerpos de Policías Locales en el Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales. No hay duda que en la última década las Tecnologías de

la Información y la Comunicación (TIC) han avanzado mucho y seguro que es posible que de modo seguro y auditado las Policías Locales puedan consultar determinados datos que son necesarios para el cumplimiento de sus funciones en las Bases de la Guardia Civil, y que se podría incorporar en dichas bases información operativa, que tan útil se ha revelado en el ámbito de la Guardia Civil, obtenida por las Policías Locales en su demarcación.

En conclusión, la vía de los Convenios se podría revitalizar, pero sería necesario hacer el esfuerzo de redactar un nuevo Convenio Marco, en su caso con los nuevos Acuerdos o Protocolos específicos, y hacer un seguimiento más cercano de los mismos, aunque existe la dificultad que si son muchos -como sería deseable- los municipios que se adhieren, podrían ser miles y no es sencillo de modo centralizado manejar esa información.

Desarrolladas estas dos medidas principales que se proponen: llevar a cabo un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales y actualizar los Convenios, también se podrían poner en marcha algunas otras actuaciones más puntuales. Por ejemplo, articular algún sistema para identificar las buenas prácticas en este ámbito y darlas a conocer, por si fuera posible implementarlas en otros lugares. En este sentido la FEMP podría reconocer las Buenas Experiencias Locales en Seguridad en las que se considere que la Guardia Civil ha tenido una acción destacada y la Dirección General de la Guardia Civil hacer lo propio en los casos en los que se quiera reconocer a alguna Policía Local.

3.3. CON REFORMAS LEGALES

Las Comunidades Autónomas, que son las competentes en regular la creación y la coordinación de las Policías Locales, han ampliado las funciones de las mismas más allá de lo que preveía la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De este modo la normativa estatal sobre un tema tan sensible como el modelo policial se ha visto superada, entre otros aspectos en lo que se refiere a las funciones de las Policías Locales. En relación con este asunto se considera que sería interesante disponer de un modelo homogéneo, con la salvedad de las Comunidades Autónomas que disponen de su propio cuerpo policial.

Para tratar de hacer converger la situación actual con el nuevo modelo que pudiera diseñarse, existe la posibilidad de revisar la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuestión arriesgada porque en el actual escenario político se desconoce hasta donde podría llegar dicha reforma y cambiar radicalmente el modelo policial que con sus necesarias correcciones se ha demostrado eficaz.

Otra posibilidad sería elaborar una Ley estatal de las Policías Locales, aunque lógicamente debería ser respetuosa con las disposiciones generales que han sido objeto de regulación por parte de las Comunidades Autónomas en sus Leyes de Coordinación de las Policías Locales, cuya constitucionalidad ha sido verificada por el Tribunal Constitucional.

En esta legislación estatal se podrían asignar funciones a los diferentes Cuerpos de Policía Local en función de su entidad, de tal modo que del conjunto de funciones las Policías Locales por ejemplo con más de 200 efectivos pudieran ejercer todas ellas;

las de 35 a 200 la mayoría de las mismas y las menores de 35 solo algunas de ellas. De tal modo que cuando asuman una función la puedan desarrollar plenamente. En este sentido se deberían arbitrar medidas a adoptar cuando un Cuerpo de Policía Local no cumpla con las funciones que ha asumido.

También se podrían arbitrar en esta norma estatal unos parámetros mínimos comunes en lo referido a formación, cualificación, especialización, deontología, medios materiales a utilizar, etc.

Así mismo, se podría recoger que en determinadas materias la Secretaría de Estado de Seguridad pudiera impartir instrucciones que fueran de obligado cumplimiento para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo cual tendría la ventaja desde un punto de vista operativo de tener unidad de actuación o, desde un punto de vista tecnológico, de facilitar el uso de herramientas integrables que también facilitarían el trabajo conjunto.

En cierta medida en el caso de las Policías Locales en las Comunidades Autónomas en las que no se ha transferido la competencia de seguridad, esto ya sucede cuando la Secretaría de Estado de Seguridad remite alguna Instrucción a las Delegaciones del Gobierno, y a través de las Juntas Locales de Seguridad se ponen de manifiesto y se asumen por parte de las Autoridades Municipales. No obstante, este procedimiento requiere el visto de los responsables políticos de los municipios y no es fácil adoptar algún tipo de medida cuando no hay voluntad de dar cumplimiento a las Instrucciones, cosa que por otra parte no suele suceder prácticamente nunca. Aunque sería conveniente arbitrar algún sistema que por una parte fuera de obligado cumplimiento y por otra fuera más ágil.

En definitiva se trata de homogeneizar a través de una legislación estatal las funciones de las Policías Locales, estableciendo distintos niveles en función de sus plantillas y que pasaran a tener una mínima dependencia funcional o técnica de los organismos responsables de la seguridad pública en España.

4. CONCLUSIONES

El modelo policial español prevé que, en el ámbito rural o periurbano de la mayoría de las Comunidades Autónomas, tenga la responsabilidad policial la Guardia Civil y las Policías Locales en los municipios que dispongan de ella.

Por una parte, la Guardia Civil es una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, está integrada por algo más de 75.000 efectivos, que tienen bajo su responsabilidad la seguridad ciudadana y el orden público del 35% de la población española y el 84% del territorio nacional.

Por la otra, encontramos un numeroso colectivo formado por cerca de 70.000 policías integrados en 2.000 Cuerpos de Policía Local dependientes de otros tantos Ayuntamientos. Además cada Comunidad Autónoma tiene la competencia de legislar con respecto a la coordinación y regulación de sus Policías Locales, cuando solo en dos casos tienen la competencia de la seguridad pública.

Los Cuerpos de Policía Local de los grandes núcleos de población suelen excederse en las funciones que legalmente tienen asignadas, en muchas ocasiones por

falta de medios personales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado. En el otro extremo, las Policías Locales de los pequeños municipios apenas pueden asumir las funciones que legalmente tienen atribuidas y, con carácter general, deben de ser suplidos por la Guardia Civil.

El modelo policial previsto en la legislación estatal, aunque es eficaz, ha quedado superado en algunos aspectos, como la atribución de cometidos a las Policías Locales. La falta de un Pacto de Estado sobre esta cuestión lleva a que se reasignen funciones a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de convenios, protocolos y acuerdos, en lugar de hacerlo a través de las reformas legislativas.

Los instrumentos existentes para llevar a cabo la colaboración, cooperación o coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales son fundamentalmente los previstos en estos Convenios y las Juntas Locales de Seguridad. Los primeros están superados y las segundas infrutilizadas, por lo que la relación se basa fundamentalmente en las relaciones personales entre los responsables de la Guardia Civil y las Policías Locales, que por otra parte suelen ser buenas.

Pero no parece conveniente que la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales se base solo en las buenas relaciones personales. Sería necesario actualizar los procedimientos que hayan quedado desfasados, fomentar el uso de los que estén desaprovechándose o tomar medidas complementarias.

En este sentido, se formulan una serie de propuestas que podrían implementarse. De menor a mayor nivel de ambición, que también lo es de dificultad por cuestiones legales, podrían ser: realizar un plan de integración de esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales; actualizar los Convenios existentes para la colaboración, cooperación y coordinación entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; y revisar el modelo policial retocando la legislación. Como unas y otras medidas no se contraponen, podrían ir aplicándose sucesiva y progresivamente.

Se podría llevar a cabo un Plan de Integración de Esfuerzos entre la Guardia Civil y las Policías Locales que comparten demarcación territorial. A falta de interlocutor en el ámbito de la administraciones locales que tenga capacidad de adoptar decisiones con carácter vinculante para sus representados, creemos que debería asumir la responsabilidad de llevarlo a cabo la Guardia Civil, aprovechando que se trata de un cuerpo jerarquizado, en el que se trabaja con frecuencia con planes diseñados a nivel central y desarrollados de modo descentralizado. No sería conveniente firmar Convenios u otros instrumentos similares, sino basarse en la lealtad institucional recíproca que suele ser suficiente en la mayoría de los casos entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Podría tener como ejes principales: a) sacar más rendimiento a las Juntas Locales de Seguridad y otras herramientas existentes para la colaboración, cooperación y coordinación entre la Guardia Civil y las Policías Locales, contando para ello con el apoyo de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; b) incrementar el trabajo operativo conjunto desarrollado entre la Guardia Civil y las Policías Locales: dispositivos operativos en vías públicas, planes de prevención de consumo de drogas en zonas de ocio o en lugares frecuentados por menores, dispositivos conjuntos en concentraciones de personas; c) aprovechar mejor el potencial informativo de las Policías Locales respecto a las localidades, y fundamentalmente respecto a las personas y facilitarles información policial de la que dispone la Guardia Civil que es de interés

para las Policías Locales; d) aprovechar el mayor grado de especialización de la Guardia Civil, que las Policías Locales que trabajan en su demarcación, para llevar a cabo acciones formativas.

Una segunda línea de trabajo, sería actualizar y revisar los Convenios entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias. Esta vía de trabajo es más lenta, ya que a pesar de llevar a cabo una negociación a nivel central el resultado no es vinculante para los Ayuntamientos, sino que requiere que posteriormente cada uno de ellos tome la decisión de firmar los correspondientes acuerdos específicos, lo que demora la puesta en marcha de cualquier medida. Lo que no hay duda es que en la última década se han producido numerosas reformas legislativas, por un lado, y avances en el ámbito de las Tecnología de la Información y las Comunicaciones y que puede haber llegado el momento de actualizar los Convenios que, aún vigentes, ya no se están aplicando, aunque sería necesario adoptar medidas más eficaces para hacer un seguimiento más cercano de los mismos y evaluar su grado de cumplimiento.

Por último, como medida más ambiciosa pero más difícil de llevar a cabo en la coyuntura en la que nos encontramos, se podrían revisar las funciones que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad asigna a cada uno de los actores en el sistema de seguridad pública español, o bien elaborar una ley estatal de Policías Locales que las homogeneizara y que podría a la vez asignarles diferentes funciones en función de sus capacidades, por ejemplo distribuyéndolas en tres categorías en función de su entidad.

Todo ello, para que la Guardia Civil y las Policías Locales que comparten demarcación puedan cumplir mejor la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

Albacete Carreño, Alberto (2012): La distribución de la Seguridad Pública en España (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5492708.pdf>. acceso 9 de agosto de 2018.

Barcelona Llop, Javier (1991): “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: Presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, en Revista Vasca de Administración Pública nº 29, Castells (et al.) Bilbao.

Barcelona Llop, Javier (1996): “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”, en Revista Española de Derecho Constitucional nº 48, (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/79564.pdf> acceso 9 de agosto de 2018

Barcelona Llop, Javier (2002): “Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: Presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas”, en Revista Vasca de Administración Pública nº 64, Castells (et al.) Bilbao.

Barcelona Llop, Javier (2003): “La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto, en Régimen de la Policía Local en el Derecho Estatal y Autonómico, Barcelona Llop (et al.) Barcelona: Bosch.

Barcelona Llop, Javier (2006): Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas (en línea) http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-kOEUDe.pdf, acceso 9 de agosto de 2018

Cámara Villar, Gregorio (2007): “Colaboración, coordinación y cooperación”, en Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias”, Balaguer (et al.) Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Casino Rubio, Miguel (2015): Seguridad Pública y Constitución, Madrid: Tecnos.

Cordobés Lucena, José Enrique (2008): El papel de la Policía Local en el actual modelo policial. Nuevas expectativas. No publicado, disponible en Biblioteca de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil.

Freixes San Juan, Teresa y Remotti Carbonell, Juan Carlos (1995): “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”, en Revista Estudios Políticos nº 87, (en línea) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27316> acceso 9 de agosto de 2018.

Gabinete de Coordinación y Estudios. Secretaría de Estado de Seguridad. Ministerio del Interior (2016): Censo de Policía Local 2016. No publicado.

Rodríguez, Ángel (2007): “Seguridad Pública”, en Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias”, Balaguer (et al.) Sevilla: Junta de Andalucía. Consejería de Justicia y Administración Pública.

Subcomisión de Justicia e Interior (1999): Informe de la Subcomisión encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial (en línea). <http://www.senado.es/pdf/legis6/congreso/bocg/D0526.PDF>, acceso 9 de agosto de 2018.

Fecha de recepción: 21/08/2018. Fecha de aceptación: 19/12/2018