

**Competencia local en materia de  
Policía y Régimen jurídico de  
los Cuerpos de Policía Local**

OTROS TÍTULOS EN ESTA COLECCIÓN

21. **LEY 7/99, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA. COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.**  
Fernando Fernández-Figueroa Guerrero.
22. **LECCIONES DE FUNCIÓN PÚBLICA.**  
Dirigido por Federico A. Castillo Blanco.
23. **LA EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES EN LITIGIOS FRENTE A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**  
José Pérez Gómez.
24. **PROCEDIMIENTOS Y FORMAS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.**  
José Miguel Carbonero Gallardo.
25. **LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEC EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.**  
María Jesús Gallardo Castillo.
26. **EL REMANENTE DE TESORERÍA. UN ESTUDIO INTEGRAL.**  
José Luis Valle Torres.
27. **EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEO PÚBLICO Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL.**  
Coordinado por Alberto Palomar Olmeda.
28. **LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ANDALUCÍA**  
Carlos López López.
29. **LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU APLICACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES.**  
Coordinado por José Antonio Moreno Molina.
30. **QUINCE ESTUDIOS PRESUPUESTARIO-CONTABLES PARA EL SECTOR LOCAL.**  
José Luis Valle Torres.
31. **MANUAL PRÁCTICO DE DERECHO URBANÍSTICO DE ANDALUCÍA.**  
Coordinado por Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián.
32. **FORMULARIOS DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**  
José Ignacio Rico Gómez y Joaquín Meseguer Yebra.
33. **ENTIDADES LOCALES Y DERECHO DE DISCAPACIDAD**  
Coordinado por Juan González-Badía Fraga.
34. **ADMINISTRACIÓN Y EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA**  
Manuel Álvarez Rico, Vicente María González-Haba Guisado, Enrique Orduña Prada
35. **ESTUDIOS SOBRE LA LEY DE AUTONOMÍA LOCAL DE ANDALUCÍA (LAULA) Y LA LEY DE PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**  
Coordinado por Manuel Zafra Víctor.
36. **COMENTARIOS A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO DE LA POLICÍA NACIONAL**  
Gustavo García-Villanova Zurita y Javier Luna Quesada.
37. **AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA LOCAL. LA CAPACIDAD TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES LOCALES.**  
Jesús Ramos Prieto y María José Trigueros Martín.
38. **NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.**  
Remedios Roqueta Buj.
39. **EL PERSONAL LABORAL Y MEDIDAS DE ADECUACIÓN A LA CRISIS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**  
Xavier Boltaina Bosch.
40. **LA SANCIÓN DE PRESTACIONES EN EL BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN LAS ORDENANZAS DE CONVIVENCIA CIUDADANA.**  
M<sup>a</sup> Jesús García García.
41. **LA INCAPACIDAD TEMPORAL DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
M<sup>a</sup> Antonia Pérez Alonso.

# **Competencia local en materia de Policía y Régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Local**

AGUSTÍN JUAN GIL FRANCO

*Doctor en Derecho*

*Profesor Asociado de Derecho Administrativo en la  
Universidad Politécnica de Madrid.*

*Funcionario de la Escala Técnica Superior de Universidad  
con destino en el Ayuntamiento de Madrid.*



GRANADA, 2015

© Autor  
© CEMCi Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico: [aurena@CEMCi.org](mailto:aurena@CEMCi.org)  
Web: <http://www.CEMCi.org>

ISBN: 978-84-16219-08-7  
Depósito legal: GR-1.117-2015

Impreso: Imprenta Diputación de Granada

Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores

## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	13
AGRADECIMIENTOS .....	15
PRESENTACIÓN .....	17
INTRODUCCIÓN .....	19
CAPITULO 1 RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA. BREVE BOSQUEJO.....	23
1.1 PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.....	27
1.2 LA SEGURIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	31
1.2.1 LA STC 33/1982, DE 8 DE JUNIO. LA GENERACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DELIMITACIÓN FRENTE AL ORDEN PÚBLICO. ....	32
1.2.2 LA STC 117/1984, DE 5 DE DICIEMBRE. LA GENERACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DELIMITACIÓN FRENTE AL ORDEN PÚBLICO. NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES..	35
1.2.3 LA STC 123/1984, DE 18 DE DICIEMBRE. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL.....	37
1.2.4 LA STC SENTENCIA 104/1989, DE 8 DE JUNIO. LA CREACIÓN DE POLICÍAS AUTONÓMICAS NO SIGNIFICA QUE ATRAIGAN “PER SE” COMPETENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA. ....	40
1.2.5 LA STC 54/1990, DE 28 DE MARZO. SEGURIDAD PÚBLICA Y DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA. ....	42
1.2.6 LA STC 175/1999, DE 30 DE SEPTIEMBRE. DIFERENCIA ENTRE FUNCIONES ESTRICTAMENTE POLICIALES Y LA MATERIA “SEGURIDAD PÚBLICA” .....	44

1.2.7	LA STC 148/2000, DE 1 DE JUNIO. POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO Y POLICÍA ADMINISTRATIVA ESPECIAL ...	48
1.2.8	LA STC 235/2001, DE 13 DE DICIEMBRE. NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO, Y POLICÍA ADMINISTRATIVA ESPECIAL .....	51
1.2.9	LA STC 25/2004, DE 26 DE FEBRERO, NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO, Y LA POLICÍA ADMINISTRATIVA .....	54
1.2.10	LA STC 154/2005, DE 9 DE JUNIO. SEGURIDAD PÚBLICA Y SERVICIOS POLICIALES .....	57
1.2.11	LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO. EXCLUSIVIDAD Y EJECUCIÓN EN LAS COMPETENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA/ .....	62
1.3	CONCLUSIONES RESPECTO AL CONCEPTO SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICOS A LA LUZ DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL EXPUESTA. ....	72
1.3.1	SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO .....	72
1.3.2	POLICÍA ADMINISTRATIVA Y POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO. ....	78
1.3.3	COMPETENCIAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	83

## CAPITULO 2. COMPETENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS. .... 89

2.1	AUTONOMÍA Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.....	93
2.2	SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO. ....	104
2.2.1	FUNDAMENTOS.....	104
2.2.2	ORDEN PÚBLICO Y ACTIVIDADES RECREATIVAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS. ....	118
2.2.2.1	ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, DE INTERÉS LOCAL.....	125
2.2.2.2	LA ACCIÓN DE POLICÍA ADMINISTRATIVA EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD .....	141
2.2.2.3	CREACIÓN DE FÓRMULAS DE COLABORACIÓN PRIVADA EN LA SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO EN LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS .	144
2.2.2.4	RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA PARA LA SEGURIDAD EN ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS. ....	154

2.2.2.5	RELACIONES ESPECIALES DE SUJECCIÓN.....	175
2.2.2.6	ACTIVIDAD INSPECTORA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS. COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	235
2.2.2.7	EL EJERCICIO MATERIAL DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.....	250
2.2.2.8	AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y DE AGENTES DE LA AUTORIDAD DE QUIENES EJERCEN MATERIALMENTE LA ACTIVIDAD INSPECTORA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS.....	254
2.2.3	SEGURIDAD, TRÁFICO Y MOVILIDAD. LA SEGURIDAD EN LAS VÍAS PÚBLICAS.....	282
2.2.3.1	FACULTADES DE PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DE LA MOVILIDAD GENERAL EN EL TÉRMINO MUNICIPAL.....	288
2.2.3.2	LA ACCIÓN CONTINGENTE DE REGULACIÓN DEL TRÁFICO, VIGILANCIA POLICIAL DE LAS VÍAS URBANAS Y LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD.....	296
2.2.4	COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE ARMAS REGLAMENTARIAS. RÉGIMEN DE AUTORIZACIÓN Y SUPERVISIÓN....	318
2.2.5	POTESTAD NORMATIVA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO.....	321
2.3	RÉGIMEN JURÍDICO COMPETENCIAL ESPECIAL EN MATERIA DE POLICÍA DE SEGURIDAD EN MADRID Y BARCELONA.....	335
2.3.1	COMPETENCIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN MADRID.....	339
2.3.2	COMPETENCIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN BARCELONA.....	349

**CAPITULO 3. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD COMO  
SUJETOS HABILITADOS Y DESTINADOS POR LA CONSTITUCIÓN  
PARA LA REALIZACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO ESPECIAL.....** 357

3.1	INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS DE ATRIBUCIÓN Y REGULACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....	361
3.1.1	LA ACCIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD Y LA POTESTAD SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	364
3.1.2	EL MANDATO DE LEY ORGÁNICA PARA LA REGULACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DE ESTADO.....	368
3.2	DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN TORNO A LA LOFCS Y SU FUNCIÓN DENTRO DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.....	376
3.2.1	EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. EVOLUCIÓN Y CONCEPTO.....	376

3.2.2	LA LOFCS, SU CARÁCTER CONSTITUTIVO DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO A LAS POLICÍAS ADMINISTRATIVAS DE SEGURIDAD.....	387
3.3	TEORÍA ESTATUTARIA Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO. ....	390
3.3.1	NATURALEZA DE LA RELACIÓN JURÍDICA QUE UNE A LA ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONARIO .....	390
3.3.1.1	CONCEPTO DE FUNCIONARIO DE CARRERA O PERMANENTE. ....	390
3.3.1.2	LA RELACIÓN JURÍDICA DE SERVICIOS. ....	395
3.3.2	AGENTES DE LA AUTORIDAD.....	404
3.4	COMPETENCIAS Y FUNCIONES. LA SINGULARIDAD DE ESTE ÁMBITO ADMINISTRATIVO. ....	409
3.5	PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN COMUNES A TODOS LOS CUERPOS DE SEGURIDAD. ¿ES UN CÓDIGO DE CONDUCTA O UN LÍMITE A SUS POTESTADES? .....	418
3.6	PRINCIPIOS ESTATUTARIOS BÁSICOS A TODAS LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD .....	426
3.6.1	DERECHO ESTATUTARIO Y DERECHO ADMINISTRATIVO.....	426
3.6.2	PRINCIPIOS ESTATUTARIOS BÁSICOS A TODAS LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD, DENTRO DE LOS DISTINTOS RÉGIMENES ESTATUTARIOS.....	431
3.7	LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS. DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.....	441

## CAPITULO 4. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL/MUNICIPAL RÉGIMEN JURÍDICO .....

461

4.1	SENTIDO DE ESTOS CUERPOS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	465
4.1.1	¿POLICÍA LOCAL O MUNICIPAL?.....	474
4.1.2	POLICÍAS PROVINCIALES. ....	477
4.2	AUXILIARES DE LAS POLICÍAS LOCALES. SENTIDO Y ALCANCE DEL TÉRMINO .....	486
4.3	POLICÍA ADMINISTRATIVA “VERSUS” POLICÍA DE SEGURIDAD. ....	494
4.4	FUNCIONES DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.....	501
4.4.1	FUNCIONES DE POLICÍA ADMINISTRATIVA ESPECIAL.....	501
4.4.2	FUNCIONES DE POLICÍA ADMINISTRATIVA GENERAL O DE SEGURIDAD .....	508
4.4.3	FUNCIONES DE POLICÍA JUDICIAL.....	514
4.4.4	FUNCIONES DE EJECUCIÓN FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. ....	518

4.4.5	LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS COMO FUENTE DE ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES. ....	528
4.5	EL “TRÍPODE” COMPETENCIAL RESPECTO A LAS POLICÍAS LOCALES/ MUNICIPALES: ESTADO, CC.AA Y MUNICIPIOS. ....	536
4.5.1	FACULTADES ESTALES. ....	536
4.5.2	FACULTADES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ....	542
4.5.3	FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS. ....	557
4.6	DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS CCAA EN POLICÍA LOCAL. ....	567
4.7	OTROS PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE POLICÍAS LOCALES. ....	590
4.8	LAS “OTRAS COMPETENCIAS” GANADAS POR LAS CCAA EN MATERIA DE POLICÍA LOCAL. ....	594
4.9	CUERPOS DE POLICÍA LOCAL QUE AGRUPAN VARIOS MUNICIPIOS. ....	638
4.10	ÓRGANOS DE COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN AUTONÓMICOS Y LOCALES. ....	650
CAPITULO 5. SISTEMA NORMATIVO DE LAS POLICÍAS LOCALES. ..		663
5.1	EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PROPIO DE ESTOS CUERPOS Y SU ESTRUCTURA. LO CARACTERÍSTICO DEL ESTATUTO DE LAS POLICÍAS LOCALES. ....	667
5.1.1	EL SISTEMA DE PRELACIÓN DE FUENTES EN MATERIA DE POLICÍA LOCAL. ....	676
5.1.2	LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES REGULADORES DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL/MUNICIPAL. SENTIDO Y ALCANCE. ....	695
A MODO DE CONCLUSIÓN. ....		711
BIBLIOGRAFIA. ....		721
APENDICE JURISPRUDENCIAL. ....		731



## ABREVIATURAS

B.O.E	Boletín Oficial del Estado
E.B.E.P.	Estatuto Básico del Empleado Público
E.A.C.	Estatuto de Autonomía de Cataluña
C.E.	Constitución Española de 1978
L.O.F.C.S.	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
L.O.P.S.C.	Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana
L.R.B.R.L.	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
L. T. S. V.	Ley de Tráfico y Seguridad Vial
LRJPAC	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
R.A.P.	Revista de Administración Pública
R.A.A.P.	Revista Aragonesa de Administración pública
R.E.D.A.	Revista Española de derecho Administrativo.
R.E.A.L.A.	Revista Española de Administración local y autonómica
R.E.V.L.	Revista Española de la Vida Local
R.C.E.C.	Revista del Centro de Estudios Constitucionales
R.E.D.C.	Revista Española de Derecho Constitucional

Competencia Local en Materia de Policía y Régimen Jurídico de los Cuerpos de Policía Local.

R.G.D.A.      Revista General de Derecho Administrativo

R.V.A.P.      Revista Vasca de Administración Pública

S.T.C.        Sentencia del Tribunal Constitucional

S.T.S         Sentencia del Tribunal Supremo

S.T.S.J.      Sentencia de Tribunal Superior de Justicia

## AGRADECIMIENTOS

*En primer lugar y, de forma destacada, quisiera ofrecer este mi trabajo a mi esposa Lucrecia que tanto me ha aguantado, con paciencia infinita diría, en todos los órdenes. También a mis hijos Agustín, Lucrecia y Pepito. Sólo puedo pronunciar esta palabra de forma repetida: gracias, gracias, gracias.*



## PRESENTACIÓN

Con la publicación Competencia local en materia de policía y régimen jurídico de los cuerpos de policía local, de Agustín Juan GIL FRANCO, y según propias palabras del autor, se pretende con este estudio “tratar de ayudar a comprender la posición de estos cuerpos de naturaleza civil y armada en el ordenamiento jurídico del sector de la seguridad pública, su régimen jurídico en relación con los distintos cuerpos de los llamados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en la terminología constitucional, y con los distintos ordenamientos territoriales para los que nuestra Constitución de 1978 otorga competencias, su régimen estatutario y las responsabilidades orgánicas y funcionales de los Municipios respecto de éstos”.

Como viene ocurriendo, porque así lo pretendemos para cumplir lo más ajustadamente posible con nuestras propias señas de identidad, ya el enunciado del título y temática elegidos por el autor, y por el CEMCi con sumo agrado aceptado, denota no ya sólo la importancia que aborda esta nueva publicación sino también su oportunidad.

Así, pues, temática, intención del autor y objetivos trazados por este Centro, encajan en la filosofía que inspira al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación de Granada, que tiene sus grandes líneas de actuación en ser un Centro de excelencia e innovación en formación de directivos, cargos electos, habilitados estatales y empleados públicos locales de nivel superior o medio y el ser instrumento de apoyo a los municipios. Todo ello propicia que tanto ustedes como nosotros no nos sorprendamos, sino que más bien veamos lógica la aparición de este número 42 de la Colección Análisis y Comentarios.

Abundamos siempre en la misma idea; es una constante a la que no podemos ni debemos renunciar: la obra editorial del CEMCi ha de progresar al unísono de la investigación. Publicación e investigación integran un todo formativo donde el

conocimiento es una unidad con diversidad de manifestaciones. Manifestaciones o ramificaciones que, teniendo plena consistencia y naturaleza propias en sí mismas, adquieren su máxima plenitud cuando, engarzadas, se complementan alcanzando sus máximos niveles de calidad expositiva.

También es así como la obra que hoy les presentamos del doctor Gil Franco; porque pretendemos quede incorporada a ese “corpus doctrinal” que ya con niveles más que aceptables va integrando el sello editorial CEMCi, en este caso en su colección de Análisis y Comentarios. Tiene ésta como finalidad principal dar a conocer aquellos estudios que de manera sistemática consiguen adentrarse en los aspectos más relevantes y atractivos que estén relacionados o sean competencia de las administraciones locales.

La colección Análisis y Comentarios procura atender al interés que generan los asuntos que abordan, al rigor de sus análisis y planteamientos y a la utilidad que sin duda nos han de aportar a todos nosotros como lectores.

Competencia local en materia de policía y régimen jurídico de los cuerpos de policía local, es el trabajo producido por este profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad Politécnica de Madrid y funcionario de la Escala Técnica Superior de la Universidad con destino en el Ayuntamiento de Madrid. En su objetivo y empeño, el contribuir a los fines formativos de este Centro de Estudios. Razón por la que no podíamos los responsables de éste desatender tamaños generosidad y esfuerzo.

Nos resta sólo, pues, agradecerle el interés mostrado en su trabajo y el haber elegido este nuestro sello editorial para darlo a conocer. Es el CEMCi, y con él todos nosotros como usuarios y profesionales de la Administración Local, quien se beneficia de esta magnífica aportación al ver traducidos sus conocimientos en hojas impresas puestas al alcance de todos nosotros. Y Gracias también a todos ustedes, que nos siguen y alientan en esta tarea común de servicio público.

*CEMCi*

## INTRODUCCIÓN

### COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE POLICÍA LOCAL

Como paso previo al análisis de esta materia, nos proponemos acercarnos a conceptos y valores jurídicos necesarios para entender en su plenitud el espacio competencial que nuestro ordenamiento ha reservado a los municipios en esa función tan esencial como es la seguridad y el orden público. Competencias que han de ser aplicadas tanto en sus espacios comunes y de uso general de todos sus vecinos y transeúntes, como de las actividades de recreativas en conexión evidente con estas realidades físicas y sociales. La imagen de la seguridad en estos ámbitos, sin duda, que es elemento sustancial para los ciudadanos de un municipio que califican siempre, entre sus preferencias, a la hora de juzgar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la presencia policial en calles y parques de uso común, junto a la seguridad en recintos de actividades y espectáculos públicos<sup>1</sup>. Desde siempre se ha exigido de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, la solución a sus necesidades más básicas, y una de ellas, sin duda, es la garantía de seguridad en su actividad ordinaria y de esparcimiento, que normalmente se proyecta en los contornos de una unidad territorial menor como es el municipio. Los modernos conceptos de “policía de proximidad”<sup>2</sup>, “policía comunitaria”, sucesora de la llamada “policía de barrio”,

<sup>1</sup> Noticia de ABC Digital. Madrid, publicada el 02/03/2013, señala que los diez problemas que quitan el sueño a los madrileños según la última encuesta de calidad de vida en la ciudad, lo que más les preocupa es el empleo, la contaminación y la seguridad. Los datos son un reflejo de la última encuesta sobre Calidad de vida en la Ciudad de Madrid, elaborado por Tecel Estudios S. L. para el Ayuntamiento de Madrid, sobre las respuestas de 2.520 residentes en la ciudad, entrevistados entre el 14 de mayo y el 29 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Este término se recoge explícitamente en la Disposición Adicional décima, añadida a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización de los Gobiernos locales y que se plantea como programa de actuación

no hacen sino confirmar que los residentes, asociaciones, entidades vecinales o sectoriales y visitantes, tienen mucho que decir al respecto de su seguridad y calidad de vida. Es indudable que los ciudadanos reclaman con mayor frecuencia además de la seguridad en los espacios públicos de esparcimiento social, la mediación en los conflictos privados que pudieran surgir en sus lugares de residencia, en los posibles conflictos convivenciales entre la población autóctona y la emigrante, la seguridad y orden públicos en los transportes públicos, la rápida y eficaz solución en todo lo referente a la seguridad y la congestión de vías urbanas de comunicación<sup>3</sup> así como, en general, en todos aquellos ámbitos más “domésticos” que puedan verse afectados por elementos perturbadores de la libertad personal y social. Esta misión la puede y la debe cumplir la policía local/municipal, no sólo porque el ordenamiento le atribuye facultades para llevarla a cabo sino porque la tradición, por la brillante historia de algunos de esos Cuerpos locales de algunas grandes ciudades españolas, y la realidad lo avalan.

Sin embargo, no ha de olvidarse que sólo las instituciones, las Entidades territoriales, los Órganos administrativos son los titulares de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico, de tal manera que las Fuerzas y Cuerpos

---

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

<sup>3</sup> El artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se dice que “En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b del apartado 1. *(Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación)* Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local. Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma”. Trataremos del tema más adelante pero la palabra “subordinación” implica que la responsabilidad de dicho ejercicio competencial corresponde a las policías locales.

de Seguridad sólo cumplen una misión, una función predispuesta por ese mismo ordenamiento<sup>4</sup>, bajo la dirección superior de quien tiene y debe ejercer esas competencias –volvemos a repetirlo de intento– los titulares de los Órganos administrativos, lo que equivale a decir que de las autoridades competentes. Por eso, en esta obra pretendemos relacionar, explicar y sistematizar las competencias que sobre seguridad y orden público tienen asignadas las corporaciones locales, su desglose, sus implicaciones y sus principales actores. Y ello, lo realizaremos previamente al estudio particular y específico de los Cuerpos de Policía local como “grupo”, precisamente encargado por la “autoridad competente”, de velar por el cumplimiento de las disposiciones legislativas y normativas sobre el haz competencial “seguridad y orden público” en el ámbito local. Es frecuente encontrarnos en el lenguaje común, y aún jurídico, cierta confusión a la hora de atribuir las competencias en materia de seguridad a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en vez a sus titulares originarios, confundiendo competencias y funciones.

Nos proponemos, pues, en fin, con este estudio, también tratar de ayudar a comprender la posición de estos Cuerpos de naturaleza civil y armada en el ordenamiento jurídico del sector de la seguridad pública, su régimen jurídico en relación con los distintos cuerpos de los llamados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en la terminología constitucional, y con los distintos ordenamientos territoriales para los que nuestra Constitución de 1978 otorga competencias, su régimen estatutario y las responsabilidades orgánicas y funcionales de los Municipios respecto de éstos.

Para acometer esta labor, dedicaremos un primer capítulo a destacar los conceptos jurídicos asociados a la misión de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la titularidad y, en su caso, la distribución competencial territorial del concepto/valor jurídico “seguridad pública” junto al orden público y qué hemos de entender incluido dentro del concepto policía administrativa para este ámbito.

<sup>4</sup> Efectivamente, ya desde la misión encomendada por nuestra Constitución y desde el vértice de ese mismo ordenamiento: “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104)”



CAPÍTULO I  
RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA.  
BREVE BOSQUEJO



## **RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA. BREVE BOSQUEJO**

1.1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. 1.2. LA SEGURIDAD PÚBLICA A TRAVÉS DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.1.2.1. LA STC 33/1982, DE 8 DE JUNIO. LA GENERACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DELIMITACIÓN FRENTE AL ORDEN PÚBLICO. 1.2.2. LA STC 117/1984, DE 5 DE DICIEMBRE. LA GENERACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU DELIMITACIÓN FRENTE AL ORDEN PÚBLICO. NORMAL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES. 1.2.3. LA STC 123/1984, DE 18 DE DICIEMBRE. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL. 1.2.4. LA STC SENTENCIA 104/1989, DE 8 DE JUNIO. LA CREACIÓN DE POLICÍAS AUTÓNOMICAS NO SIGNIFICA QUE ATRAIGAN "PER SE" COMPETENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.1.2.5. LA STC 54/1990, DE 28 DE MARZO. SEGURIDAD PÚBLICA Y DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA. 1.2.6. LA STC 175/1999, DE 30 DE SEPTIEMBRE. DIFERENCIA ENTRE FUNCIONES ESTRICTAMENTE POLICIALES Y LA MATERIA "SEGURIDAD PÚBLICA" 1.2.7. LA STC 148/2000, DE 1 DE JUNIO. POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO Y POLICÍA ADMINISTRATIVA ESPECIAL. 1.2.8. LA STC 235/2001, DE 13 DE DICIEMBRE. NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO, Y POLICÍA ADMINISTRATIVA ESPECIAL.1.2.9. LA STC 25/2004, DE 26 DE FEBRERO, NUEVO PRONUNCIAMIENTO SOBRE POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO, Y LA POLICÍA ADMINISTRATIVA.1.2.10. LA STC 154/2005, DE 9 DE JUNIO. SEGURIDAD PÚBLICA Y SERVICIOS POLICIALES.1.2.11 LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO. EXCLUSIVIDAD Y EJECUCIÓN EN LAS COMPETENCIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.1.3. CONCLUSIONES RESPECTO AL CONCEPTO SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICOS A LA LUZ DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL EXPUESTA. 1.3.1. SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO.1.3.2. POLICÍA ADMINISTRATIVA Y POLICÍA ADMINISTRATIVA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO. 1.3.3. COMPETENCIAS SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.



## RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA. BREVE BOSQUEJO

### 1.1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Nuestro constituyente emplea pocos preceptos a la hora de calificar y definir tanto el término “seguridad pública” como lo que atañe a sus aledaños, quizás lastrado por épocas históricas pasadas. La claridad con que parece determinarse el sistema competencial sobre esta materia tiende a complicarse al determinar la posibilidad de la creación de Cuerpos de policía propios por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la ubicación no es baladí si entendemos la metodología empleada por el constituyente. Así, el artículo 17.1, incluido dentro de su parte dogmática reconoce la seguridad como un valor fundamental en su dimensión individual y, por tanto, común a todos los ciudadanos miembros<sup>5</sup> de una comunidad política. La dimensión de este precepto va más allá del ámbito penal o criminal que pudiera derivarse de su vulneración frontal y tipificada, sino que admite también todo el ámbito administrativo resultante de la acción preventiva de la policía de seguridad y orden público<sup>6</sup>. Por su parte, dentro del mismo capítulo, el artículo 21.2<sup>7</sup> menciona otro concepto “hermano”, el orden público, como

<sup>5</sup> “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”.

<sup>6</sup> “No es correcta, pues, la confinación del artículo 17 CE en el campo penal o criminal (...) y que integran justamente el campo en el que puede desplegarse la acción de la policía administrativa de seguridad y orden públicos. El radio de acción del citado precepto constitucional es, así, más amplio que el penal, comprendiendo desde luego el de la materia administrativa”. PAREJO ALFONSO, Luciano, *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*, Ed. Tirant lo Blanch, 1ª Edición, Valencia 2008, pág. 107.

<sup>7</sup> “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes”.

elemento básico de la convivencia social del que hablaremos más adelante y del que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma repetida para asociarlo “al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”<sup>8</sup> Quizá sea este el elemento material estricto para la delimitación de este derecho en su vertiente limitativa. Ambos derechos, protegidos por las máximas garantías del artículo 53, han de conectarse, dentro de la distribución competencial que incluye el Título VIII, con el artículo 129.1.1 al reservar para el Estado, como competencia exclusiva, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Por su parte, el artículo 104<sup>9</sup> entra de lleno en aquellas estructuras y grupos cuya misión fundamental es, por mandato constitucional, la de “garantizar la seguridad ciudadana”: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para las que se reserva un estatuto peculiar y específico en relación el resto de los funcionarios públicos. De igual forma, se señala un estatuto diferente al hablar la Constitución en su artículo 126 de “la policía judicial, dependiente de “jueces, Tribunales y Fiscales”, con la misión concreta de “la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la ley establezca, si bien no de forma tan clara a la manifestada por el art. 104 CE.

Finalmente nos detendremos en dos artículos que, anclados en las nuevas estructuras competenciales del Estado, ha propiciado una amplio juego para la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. Dentro del Título VIII y ya en el capítulo III “De las Comunidades Autónomas” se hallan el artículo 148.1.22 CE y el artículo 149.1 29 CE, si bien con motivos bien diferentes. Así, el artículo 148.1.22 CE faculta a las Comunidades autónomas, desde el inicio de su recorrido, a proveer “*la vigilancia de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley Orgánica*”. El precepto no sólo reconoce una realidad, con tradición y raigambre en nuestras administraciones: la policía local –municipal en su mejor contextualización– sino que añade un nuevo poder normativo interpuesto, entre

<sup>8</sup> La STC, 148/2000, de 1 de junio, FJ. 6, entre otras.

<sup>9</sup> “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, el literal ofrece una interpretación sobre la posibilidad real de que, en el ejercicio de las competencias de seguridad (artículo 149.1 29), el Gobierno de la Nación pueda ejercer el mando directo sobre los Cuerpos de Policía Autonómicos y Locales. Y esto no sólo con ocasión de las situaciones contempladas en el artículo 116 (Estado de Alarma, Excepción y sitio).

el legislador Estatal y el propiamente local, el Autonómico cuya configuración se remite a una Ley Orgánica. Cuál deba ser esa Ley Orgánica – sea como un texto individual propio y exclusivo o sea dentro del mandato del artículo 104.2 CE– es una cuestión que no se resolvió sino hasta la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>10</sup>.

La siguiente referencia constitucional sobre la materia, el artículo 149.1.29 CE, atribuye competencias exclusivas en materia de Seguridad pública al Estado aunque admite “*la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica*”. De nuevo, se planteaba la duda de si este instrumento legislativo debía ser propio y exclusivo para dicha materia o bien configurable a través de los Estatutos de Autonomía. La cuestión se ha resuelto a favor de ésta última., si bien con remisiones –según los casos– a la LOFCS.

A modo de conclusión parcial, señalaremos que de los preceptos constitucionales mencionados se han de llegar a las siguientes conclusiones:

1. El constituyente ha rodeado de una “protección” específica la materia de seguridad. Por eso, ha de ser regulada mediante Ley orgánica y ello, no sólo por incluirse, en el aspecto individualmente considerado en la parte dogmática de la Constitución, como un verdadero derecho, sino porque todo aquello que incida en dicho concepto jurídico deber ser también objeto de dicho tipo legislativo.
2. El máximo grado de protección del derecho a la seguridad individual se da no sólo por las garantías del artículo 53.1 y 2 de nuestra Constitución, sino también por el régimen de reforma constitucional establecido por el artículo 168 CE<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> El Título III y V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el que regula el doble aspecto contemplado por el artículo 148.1.22: la vigilancia de sus edificios e instalaciones y la coordinación de las policías locales. En relación con estas funciones poco adelanta la Ley Orgánica en relación con los criterios que haya de emplear el legislador autonómico sobre el término “coordinación”.

<sup>11</sup> “1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del

3. En el ámbito colectivo y convivencial, el término seguridad se identifica con el orden público y la tranquilidad de los ciudadanos como conceptos jurídicos tendentes a garantizar cualquier intromisión de elementos extraños a dicha convivencia.
4. Los funcionarios llamados a desempeñar las tareas de la seguridad y orden público en nuestro Estado, tanto en su dimensión preventiva como coactiva han de estar encuadrados dentro de un régimen estatutario sometido al derecho administrativo sin que quepa duda alguna al respecto<sup>12</sup>, y éste ha de ser un Estatuto particular, como específica y propia es su función en servicio del Estado.
5. La competencia de seguridad pública es una función legislativa y normativa propia y exclusiva del Estado, entendido éste como Ente superior en todos los órdenes a las restantes entidades territoriales. A la capacidad legislativa y normativa ha de añadirse la capacidad ejecutiva de la materia que puede tener, incluso un carácter expansivo frente a las Comunidades Autónomas, si ello es necesario.
6. No obstante, cabrían tareas de ejecución de dicha competencia por parte de los Entes territoriales, bien de forma directa, en el caso de los Municipios, o bien a través de la creación de cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas. Por tanto, las competencias de ejecución, caso de ser asumidas por las Comunidades autónomas los son a través, precisamente, de la creación de dichos cuerpos policiales y sólo

---

nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”.

<sup>12</sup> El artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público no deja lugar a dudas “*En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*”. Y, por su parte, el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “*En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad*”. Sobre el régimen jurídico de la función pública y su sometimiento al derecho administrativo ha de recordarse la STC 99/1987, de 11 de junio que fue la primera en señalar la apuesta Constitucional por un modelo funcional plenamente sometido al derecho administrativo.