



**UNIVERSITAT  
JAUME·I**

## **COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD**

**TRABAJO FINAL DE GRADO.  
CRIMINOLOGÍA Y SEGURIDAD 2017**

**ALUMNO: ARNAU BARREDA ARTIGAS  
TUTOR: VICENT ORTELLS RUBERT**

# ÍNDICE

<i>Extended Summary</i> .....	3
<b>1. Las Entidades Locales</b> .....	7
1.1 Que entendemos por Entidad Local .....	7
1.2 Principios generales .....	9
1.3 Competencias de las entidades locales .....	11
<b>2. Legislación que regula la Administración Local</b> .....	12
2.1. Constitución española de 1978 .....	13
2.2. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público .....	14
2.3. Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local .....	15
2.4 Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ...	16
2.5. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.....	18
2.6 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).....	19
2.7. Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana .....	19
<b>3. Legislación en el ámbito autonómico (Comunidad valenciana)</b> .....	20
3.1 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana .....	20
3.2 LEY 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.....	23
3.3 Ley 10/2010 de Función Pública de la Comunidad Valenciana .....	24
<b>4. Análisis de la legislación y los artículos relacionados en materia de seguridad en ámbito local</b> .....	24
4.1 Ley 6/1999, de 17 de Abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales .....	25
y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana .....	25
4.2 Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias .....	26
4.3 Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.....	28
4.4 Análisis normativo en materia exclusivamente de seguridad en el ámbito local .....	29
<b>5. Ámbitos en los cuales las entidades locales ostentan competencias en seguridad</b> .....	32
5.1 Policía Local .....	32
5.1.1 Policía Local o municipal.....	33
5.1.2 Funciones de la Policía Local .....	35

<b>5.2. Seguridad Vial .....</b>	<b>40</b>
<b>5.4 Las Juntas Locales de Seguridad .....</b>	<b>42</b>
<b>5.4.1 Funciones en relación a la seguridad ciudadana.....</b>	<b>42</b>
<b>5.4.2 Funciones como órgano consultivo .....</b>	<b>43</b>
<b>5.5 Protección Civil .....</b>	<b>44</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>50</b>

## **Extended Summary**

As the regulation of the University indicates it is necessary to initiate my TFG explaining some of the most typical topics as for example they can be the central topic of my work of investigation, the used methods and finally the conclusions that I could have extracted of my work.

The Local entities are the Public Administrations nearest to the citizen and therefore those who in every day of the persons more intergesticulate a few with others. In our country, the Local Administration organizes itself in three basic levels as they are the state Administration, the autonomic one and local.

It is the local administration as it has signed up the one that is nearer to the city dweller and is formed mainly by the Provinces, the Municipalities and the Islands. But it is the Municipality the one that is constituted as the basic unit of the territorial organization of the State from what it serves as channel for the civil participation in the matters of public character.

On one hand, TheMunicipality is formed historically as an entity representative of the local interests, since it constitutes the institutionalization of the interests of the local community, canalizing the civil participation and managing it with autonomy. For the Law of Local Diet, the Municipality is the local basic entity of the territorial organization of the State, from which there arise the rest of the local entities, be already groupings of Municipalities (Province, Region, etc) or parts of the same one (villages)

The art. 137 of the Constitution proclaims that the State organizes itself territorialmente in Municipalities, Provinces and in the Autonomous regions that are constituted. All these entities enjoy autonomy for the management of his respective interests. The art. 140 re-affects in this aspect, to establishing that the Constitution guarantees the autonomy of the Municipalities. These will enjoy full legal capacity.

This allows the Municipality, according to the article 2 of the Law 7/1985, his right to intervene in the matters that they affect directly to the circle of his interests, attributing competences bearing in mind the characteristics of the public activity about which it talks each other and to the capacity of management of the local

entity, in accordance with the beginning of decentralization and of maximum proximity of the administrative management to the citizens.

It is possible to define the municipal autonomy as the capacity of selfgovernment recognized after the Municipalities for the Constitution, for its own organization, management and administration of his interests.

On the other hand, since we are always inside the study criminológico due to our grade, it is not possible to obviate a mention to this big multidisciplinary science ever. It is the ambience of the safety the one that has been studied and I am employed at the present work.

In this investigation a study has been realized on the competences of the local entities on the subject of safety. The regulation at local level has changed very much during the last decades. As step before to the analysis of the matter is necessary to introduce concepts that are fundamental to understand the margin that our juridical arranging has reserved to the local entities in the safety function and consequently, in the public order. These competences must already be introduced be in common and public spaces like in the recreative activities.

We cannot forget that it is the safety one of the matters that is always considered to be like preferable between the citizens of a municipality. Historically it has been demanded from the Administrations that are nearer to the citizens, the Local Administrations, which solve the most basic needs of the citizens and undoubtedly one of them is the safety.

It is with you continue renewals and changes in the legislation at local level when there has been content an authentic function of safety that can be delegated competencialmente to the Local Entities. On the other hand, the configuration of the Autonomies has contributed to this delegation of functions in the Administrations lower than the State one. Test of it is the big fan of matters that are included inside the safety and that throughout last years have been delegated to the Local Entities since when we pull of safety not only we allude to police Bodies but we allude also to other sectors as they are the Civil Protection, Road Security or Environment brought in others.

In the present study there is realized an analysis of the regulation that regulated the local Administration analyzing his fundamental content as well as those articles that are related directly to the safety function either it is both at State level and to Autonomic level. On the other hand, a block has developed after a normative investigation dedicated to treating those matters inside the safety that have the Local Entities assigned where clearly the functions of Police officer will be included.

All this without forgetting that the Local Entities must have more presence in the juridical Spanish arranging and be provided with more competences since as it has signed up previously they constitute the first line of contact between the citizen and the Administration.

## Resumen

El presente trabajo trata sobre la realización de una investigación sobre las competencias que han sido otorgadas a las Entidades Locales en materia de seguridad. Para ello se ha partido de un primer bloque dedicado al análisis del concepto de Municipio aportando una visión histórica de este y definiendo sus características fundamentales, así como los principios generales que rigen el régimen local los cuales constituyen los pilares de las Entidades Locales. Por otra parte se ha realizado una exhausta investigación sobre toda la normativa que afecta a las corporaciones locales analizándola tanto a nivel estatal como autonómico donde posteriormente se han destacado todos aquellos artículos y aspectos que guardan relación directa con la seguridad. En un tercer bloque se han desarrollado todas las materias en las cuales son las Entidades Locales las competentes para desarrollar las diferentes funciones dentro del ámbito de la seguridad. La hipótesis que se intenta demostrar en este trabajo es si las Entidades Locales deberían gozar de un mayor margen competencial en materia de seguridad dentro del ordenamiento jurídico español la cual será aceptada o rechazada en las conclusiones que se mostraran en la finalización del presente trabajo.

**Palabras clave:** “seguridad”, “entidad local”, “ley”, “policía”, “administración”, “comunidad autónoma”, “municipio”, “corporación local”, “estado”, “alcalde”.

## Abstract

The present work treats on the achievement of an investigation on the competences that they have been granted to the Local Entities on the subject of safety. For it it has broken of the first block dedicated to the analysis of the concept of Municipality contributing a historical vision of this one and defining his fundamental characteristics, as well as the general beginning that govern the local diet which constitute the props of the Local Entities. On the other hand it has realized an exhausted investigation on the whole regulation that fond of the local corporations analyzing it both at state and autonomic level where later there have stood out all those articles and aspects that keep direct relation with the safety. In a third block there have developed all the matters in which the Local Entities are the competent ones he gives birth to develop the different functions inside the ambience of the safety. The hypothesis that tries to be demonstrated in this work is if the Local Entities should enjoy a major margin competencial on the subject of safety inside the juridical Spanish arranging which it will be accepted or pushed back in the conclusions that were appearing in the end of the present work.

**Keywords:** “ safety “, “ local entity “, “ law “, “ police officer “, “ administration “, “ autonomous region “, “ municipality “, “ local corporation “, “ state “, “ mayor “.

## **1. Las Entidades Locales**

### **1.1 Que entendemos por Entidad Local.**

Tal y como enmarca el ordenamiento territorial español la Administración española está organizada en tres diferentes niveles. La administración Estatal la administración Autonómica y la administración Local.

Las Entidades Locales forman la Administración Local; Esta es la que resulta más próxima a los ciudadanos y está constituida por las provincias, los Municipios y los territorios insulares. Es necesario apuntar que además existen otro tipo de Entidades Locales en nuestra organización territorial como pueden ser las mancomunidades, comarcas y áreas metropolitanas. Pero son los Municipios los que constituyen la entidad básica de la organización territorial del Estado. Estos son las entidades más cercanas a los ciudadanos y sirven de cauce inmediato de participación en los asuntos públicos. El Municipio tiene como órgano de gobierno el Ayuntamiento del cual hablaremos más adelante. Este está integrado por el Alcalde y los Concejales.

Centrándonos en el Municipio hay que indagar un poco sobre su origen y sus características. El origen del Municipio se encuentra bifurcado en tres tesis: sociológica, jurídica y ecléctica. Estas tres tesis han sido analizadas y estudiadas atrayendo a cada una de ellas diferentes tipos de simpatizantes. (FERNANDEZVALMAYOR, 2014:59). A continuación mostramos tales tesis:

1. Tesis sociológica. El Municipio es una formación neutral anterior al Estado y por lo tanto no es producto de este debido a que el creador no puede ser posterior a la creación.

2. Tesis jurídica. Para estos defensores, el Municipio es una creación del Estado. El Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley ya que antes de que la ley denomine municipio a un conglomerado social, este no existe como Municipio propiamente dicho sino solamente como un centro de población. Por lo tanto es la Ley la que le da tal carácter y la que señala sus principales requisitos, así como su forma de ser.

3. Tesis ecléctica. Esta tesis armoniza las dos tesis anteriores alegando la necesidad que para la existencia de un Municipio como tal es necesario la existencia de dos elementos como son las agrupaciones vecinales y el reconocimiento como Municipio por la Ley.

Es la tesis celestica la que tiene mayor peso en la sociedad actual debido a que el Municipio al igual que el estado posee tres elementos fundamentales como son territorio, población y gobierno. Es imposible concebir un Municipio sin alguno de estos tres elementos.

El Gobierno y la administración de los Municipios tienen como órgano competente el Ayuntamiento. Este es un órgano de gobierno y de administración de los Municipios españoles no sometidos a régimen de concejo abierto. Según el artículo 19 de la ley 7/1985, de 2 de Abril Reguladora de las Bases del Régimen Local, ley que más adelante analizaremos en profundidad, el Ayuntamiento está integrado por el Alcalde y los Concejales a los cuales les corresponde el gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en concejo abierto (GARCIA ROCA, 2000). Según (MÁRQUEZ CRUZ, 1999), el Ayuntamiento tras la Constitución de 1978 se presenta como un modelo colegiado-representativo con carácter de órgano corporativo como la doble presidencia por parte del Alcalde del Pleno y del gobierno y la conformación de la comisión de Gobierno exclusivamente por parte de los Concejales electos. La forma de organización municipal se recoge en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985.

En nuestro territorio los Ayuntamientos se integran por un presidente municipal el cual se define como un cargo público que se encuentra a la cabeza de la administración política de una ciudad, Municipio o pueblo. Analizando la figura del presidente existen numerosas regulaciones jurídicas que atañen a esta figura, ya sea en lo relativo a sus competencias y responsabilidades como en la forma en que los Alcaldes pueden ser elegidos. Por otro lado la corporación municipal está integrada también por el síndico. Este es una persona elegida por la corporación para cuidar sus intereses. Por último nos encontramos con los Regidores. Estos forman o constituyen el cuerpo colegiado que delibera, analiza, resuelve, evalúa y controla los actos de administración y de gobierno municipal.

Es de notable importancia dedicar unas líneas de nuestro trabajo a explicar el funcionamiento de los Ayuntamientos en nuestro territorio. Este funcionará como una asamblea deliberante para analizar, discutir y decidir todos aquellos temas que puedan ser sometidos a su consideración y que por supuesto de acuerdo a las leyes, le competan. En segundo lugar, estos actúan como cuerpo colegiado estando así habilitados para expedir el bando municipal, los reglamentos, acuerdos y circulares que sean necesarios tanto para el régimen interior como para la administración del

Municipio. Por otro lado, los Ayuntamientos pueden funcionar en comisiones para inspeccionar y vigilar el cumplimiento de los acuerdos y las disposiciones que se dictaminen ya sea a nivel Municipal, Autonómico o Estatal.

Por su parte la Provincia está definida en el artículo 31 de la LRBRL como una “Entidad Local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica, propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”. Es el artículo 1.2º de esta misma ley la que le reconoce autonomía para gestionar sus intereses y el carácter de división territorial para poder cumplir las funciones que el Estado señale según el artículo 141 de la Constitución. Por otro lado hay que señalar las diferentes finalidades que pueden tener las Entidades Provinciales relacionados con los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal. Destacamos entre sus fines el asegurar la prestación integral en el total del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y por otro lado la participación en la coordinación de las Administraciones Locales con las Comunidades Autónomas y el Estado.

## **1.2 Principios generales**

Cuando hacemos referencia a los principios generales de la Administraciones Local es necesario hacer referencia a la norma básica de nuestro ordenamiento jurídico como lo es la Constitución Española. Esta es la norma suprema que determina el sistema de producción del derecho a si como la organización territorial del Estado. La Constitución de 1978 goza de supremacía, es decir, de rango superior a las restantes normas del ordenamiento, que no pueden ir en su contra. Dicho esto, de la Constitución nacen una serie de principios que tocan de lleno con las Entidades Locales. La norma suprema dedica parte del Título VIII, más en concreto el Capítulo 2º (artículos 140-142) a la Administración Local que hoy en día se rige como hemos dicho antes y más adelante analizaremos en profundidad por la ley 7/85 de bases de Régimen Local, Real Decreto 781/86 que recoge las disposiciones legislativas básicas de Régimen Local y la ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales. Centrándose en los principios fundamentales a nivel constitucional podemos destacar:

1. El Principio de Autonomía. Este se refiere a un reconocimiento de una serie de facultades que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. Dentro del principio de autonomía es necesario destacar la atribución a las Entidades

Locales de una serie de potestades tales como la potestad normativa, es decir, la potestad de dictaminar normas administrativas como pueden ser por ejemplo reglamentos u ordenanzas. En segundo lugar, la potestad de auto organización dedica a ordenar tanto medios materiales como personales necesarios para una correcta organización administrativa y por último la potestad tributaria y financiera para poder establecer y exigir tributos siempre en concordancia con la constitución y las demás leyes.

2. El Principio de organización democrática. El principio de organización democrática viene a definir las líneas maestras a seguir a la hora de elegir a los representantes tanto locales como territoriales. En primer lugar, los concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio mediante un sufragio universal (libre, igual, secreto y directo) de la forma en que establece la Ley Orgánica Electoral de 19 de Junio de 1985. Por otro lado los diputados ya no son elegidos por los vecinos sino que serán elegidos por los propios Concejales siendo de esta forma una elección en segundo grado. Por otra parte es necesario destacar que el Concejo Abierto, el gobierno y la Administración Municipal corresponde a un Alcalde el cual es elegido entre los vecinos y una asamblea vecinal.

3. La suficiencia de las Haciendas Locales. En cuanto a las haciendas locales debemos destacar tres puntualizaciones. (OLVERA, 2008) :

a) La autonomía financiera, es decir, recursos propios y capacidad de decisión.

b) El Principio de suficiencia financiera centrado en la capacidad de posesión de recursos suficientes para prestar los servicios apropiados de su competencia

c) Los ingresos de las Corporaciones Locales, establecidos con un sistema mixto integrado por la nutrición de tributos mayoritariamente propios pero también mediante la participación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por otro lado destacamos también otro principio que está fuertemente ligado con los citados anteriormente. Estamos hablando del Principio de Relación el cual viene a proponer que la Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones a las tareas de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Es necesaria una colaboración entre Entidades Locales cuando las actividades de estas trasciendan el interés propio.

### 1.3 Competencias de las entidades locales

Cuando hablamos de las competencias que desarrollan las Entidades Locales primeramente hay que hacer referencia a la cuestión fundamental referida a de donde radican. Pues bien, su regulación fundamental la encontramos en los artículos 7, 25,27 y 36 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Las competencias de las Entidades Locales poseen una particularidad. Estas pueden ser atribuidas por Ley o pueden ser atribuidas por delegación. A continuación definiremos estos dos tipos de competencias e incluiremos en cada una de ellas las competencias que desarrollan las Entidades Locales.

En cuanto a las competencias propias hay que redactar que estas solo pueden ser atribuidas por la Ley tal y como indica el artículo 7 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local. Estas son ejercidas en un régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Dentro de ellas se encuentran las competencias en materia de Seguridad que nos ocupan en este trabajo pero consideramos importante nombrar también otro tipo de competencias propias como son las mostradas en la página electrónica del Portal de Rendición de Cuentas entre otras:

- A. Urbanismo: Planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.  
Conservación y rehabilitación de la edificación.
- B. Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- C. Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- D. Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- E. Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social.
- F. Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- G. Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- H. Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- I. Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- J. Protección de la salubridad pública.

En lo referido a las competencias atribuidas por delegación, estas son materias cuya competencia corresponde inicialmente al Estado y a las Comunidades Autónomas pero que acaban siendo delegadas mediante convenios: A. Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

- B. Protección del medio natural.
- C. Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- D. Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- E. Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- F. Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- G. Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del art. 149.1.28ª (EDL 1978/3879) de la Constitución Española.
- H. Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
- I. Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- J. Promoción y gestión turística.

## **2. Legislación que regula la Administración Local.**

En este bloque vamos a intentar dar conocimiento de toda aquella legislación encargada de regular lo que hoy en día entendemos por una Entidad Local. Intentaremos hacer un viaje por todas las normas que guardan relación con la Administración Local y dar una explicación sobre ellas, sus características fundamentales, su contenido y por supuesto su ámbito de aplicación.

Estas normas que abarcan a las Entidades Locales son de diferente naturaleza abarcando así como la propia Constitución, Leyes Ordinarias, Leyes Orgánicas, Decretos, Decretos Leyes, Órdenes y Resoluciones.

## 2.1. Constitución española de 1978

Como no puede ser de otra manera vamos a hacer referencia en primer lugar a la ley fundamental de nuestro Ordenamiento Jurídico. Esta es la Constitución de 1978. Esta regula la administración local en el Título VIII “de la organización territorial del Estado” en el capítulo I “Principios Generales” y en el Capítulo II dentro del epígrafe “de la Administración Local”. Pero no es solo en estos apartados donde encontramos mención a las entidades locales sino que existen otros artículos durante todo el texto constitucional donde así sucede. Es el caso del artículo 149.1.18ª el cual afirma que la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas funcionarios, procedimiento administrativo, etc incluyen a la administración local del capítulo II del Título VIII. Por lo tanto de la relación entre la norma suprema y las Entidades Locales podemos extraer diferentes conclusiones básicas como son la importante función como estructura básica para la organización territorial del Estado que le es atribuida a las Entidades Locales y, por otra parte, la escasez de preceptos constitucionales utilizados en la regulación de estas. (NUÑEZ Y GARCIA, 2013) afirman: “deberíamos hablar de Autonomía de los Entes Locales ya que en ningún momento nuestra constitución contiene la expresión Autonomía Local, concluyendo, entonces, que la misma es de creación extra constitucional”. Analizando los artículos que tocan de cerca con las entidades locales es importantísimo hacer mención al artículo 137 en el cual aparece lo que conocemos como una verdadera consideración de Municipio a partir del cual se estructura territorialmente el Estado. Por otro lado el 140 hace más hincapié en definir el mencionado anteriormente Principio de Autonomía de los Municipios. La constitución dice así: «*Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de concejo abierto*». Son los artículos 141 y 142 los que también hacen referencia a las Entidades Locales de diferentes formas. Es el 141 el dedicado al Principio de Autonomía y dice así: «La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica. El Gobierno y la Administración Autónoma de las Provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear

agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de cabildos o consejos».

## **2.2. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

En cuanto al objeto de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas está centrado en regular el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas. Dentro de este ámbito se incluye el procedimiento sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos. Por otro lado también se incluyen en dicha norma los principios básicos a los que debe ajustarse el ejercicio de cualquier iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

Por otro lado la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, introduce y realiza una regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y por ende de la potestad sancionadora. También regula el funcionamiento y el sistema organizativo de la Administración General del Estado.

En cuanto al ámbito de aplicación de estas dos Leyes lo encontramos en el conjunto del sector público el cual se encuentra integrado por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales (Administración Local) y el Sector Público de carácter institucional. Es en su artículo 4 donde se desarrolla el concepto de quien es la figura del interesado en relación a esta norma (LPAC). De esta forma tienen la consideración de interesados aquellos que promuevan el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, los que sin haber iniciado el procedimiento tengan derechos que puedan resultar afectados por las decisiones que sean tomadas en el procedimiento y por último, aquellos en los que sus intereses legítimos, colectivos o individuales puedan verse afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no exista una resolución definitiva.

Si algo caracteriza a estas dos nuevas normas no es otra cosa que las grandes novedades que han introducido a la hora de regular las Administraciones Públicas. Es con estas dos leyes cuando se introduce la regulación del uso de medios electrónicos.

La LPAC introduce la utilización de medios electrónicos en las relaciones que puedan existir entre las diferentes Administraciones Públicas y entre estas y los ciudadanos. Se establece así de forma generalizada el uso de medios electrónicos en todas las fases del procedimiento administrativo.

### **2.3. Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local**

Estamos delante de lo que podríamos denominar como la piedra angular y mediante la cual se sostiene toda Administración Local en nuestro ordenamiento. Esta ley abarca toda la esfera local y trata todas las materias relacionadas con esta. Se divide en nueve títulos los cuales son mostrados a continuación:

1. DISPOSICIONES GENERALES
2. EL MUNICIPIO
3. LA PROVINCIA
4. OTRAS ENTIDADES LOCALES
5. DISPOSICIONES COMUNES A LAS ENTIDADES LOCALES
6. BIENES , ACTIVIDADES Y SERVICIOS
7. PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES LOCALES
8. HACIENDAS LOCALES
9. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CON LA LOCAL

Esta ley parte de la premisa de que la autonomía local no puede mostrarse meramente desde un punto local o regional sino que debe estar situado en el marco del Estado. En su aspecto meramente formal, estamos delante de una Ley Ordinaria pero debemos anotar que goza de un carácter especial dentro de la ordinariedad por la importancia de su contenido respecto a las Entidades Locales reconocidas por la Constitución. Ello no quita que existen normas que no tienen un superior rango jerárquico respecto de otras pero que a pesar de ello la Constitución les otorga una función concreta por lo que se produce una reserva constitucional a dichas normas (MORANT, 1987). Es de vital importancia realizar una inmersión entre las características fundamentales de esta ley puesto que es la base de las Entidades Locales. Como primera e importante característica hay que señalar que estamos delante de una Ley

básica. Todas las leyes básicas, las cuales tienen la función constitucional de establecer unas directrices comunes en la materia, tienen por lo tanto una función constitucional lo que provoca la inconstitucionalidad de las leyes autonómicas que las contradigan al igual que las Leyes estatales que carezcan de aplicación directa en todo el territorio nacional (CUESTA,1985:104). Por otra parte esta ley aparte de ser una ley básica, es una ley que nace del artículo 149.1.18 de la Constitución. Esto significa que estamos delante de una Ley que no tiene carácter sectorial, es decir, lo que esta Ley pretende es desarrollar con carácter básico el estatuto constitucional de unas determinadas Administraciones Públicas, más en concreto, las Administraciones locales. En tercer lugar lo que caracteriza a esta Ley es que se presenta como un “denominador común” que regula la autonomía local en la totalidad del territorio nacional. Dicho de otro forma, esta Ley desarrolla esta autonomía y garantiza unos niveles mínimos en todo el territorio ya sea respecto a las competencias locales como en lo apuntado en otros epígrafes en relación al sistema de relaciones interadministrativas. Es evidente que esta caracterización no quita que en ocasiones se den excepciones en su ámbito de aplicación cuando estas estén comprendidas o estén justificadas en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía (LORAS, 1993: 171y ss). Pueden verse sentencias interesantes sobre esta problemática como por ejemplo la S.T.C 109/98 de 21-5 en relación con el plan único de obras y servicios de Cataluña o la S.T.C. 214/89 de 21-12 en relación con la constitución de comarcas. Importante es también señalar que la ley 7/1985 se la considera de carácter delegante según lo redactado en el artículo 82.2 de la Constitución Española ya que autoriza al Gobierno para sintetizar en el plazo de un año las disposiciones legales que estén vigentes en ese momento en relación con el contenido de las disposiciones derogatorias de esta Ley. Para concluir sus características fundamentales es necesario hacer referencia a los dos grandes bloques en los que se puede dividir (ALFONSO, 1988: 179). Primeramente el del estatuto de carácter subjetivo de las Entidades Locales el cual se subdivide en el de la organización local, el Régimen Jurídico General de las Administraciones Públicas y el de las Haciendas Locales. Por otro lado la segunda gran división comprende el establecimiento de una adecuada conexión con la legislación sectorial que corresponda mediante el establecimiento de competencias a las entidades locales.

#### **2.4 Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

Respecto a esta ley tan fundamental en el Ordenamiento Jurídico español debemos señalar que en relación a las Entidades Locales no realiza una regulación sobre su funcionamiento o su régimen propio sino que abarca a la Administración Local

únicamente en materia de Seguridad. La Ley 2/1986 marca el inicio del nuevo modelo policial en España y podemos definir entre sus funciones principales las siguientes:

1. Establecer el mismo régimen jurídico para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
2. Establecer una coordinación y cooperación eficaz entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
3. La consideración de Servicio público a la Policía
4. Adecuar la organización Policia respecto el sistema autonómico español.
5. El establecimiento de las bases necesarias para organizar las unidades de Policía Judicial

La ley 2/1986 podemos decir que abarca a las Entidades Locales meramente en materia de Seguridad realizando una regulación exclusiva sobre sus competencias y la posición de la Policía Local en el Ordenamiento Jurídico español. Es de vital importancia realizar una profundización sobre sus principios básicos ya que también abarcan en el ámbito local con la inclusión de las policías locales las cuales también están sometidas a este régimen.

Entre sus principios básicos podemos destacar una adecuación al Ordenamiento Jurídico ejerciendo su función con respeto a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, actuando con integridad y dignidad, sujetándose en sus actuaciones a los principios de jerarquía y subordinación y colaborando con la Administración de Justicia y auxiliándola en los términos que la Ley establezca.

Por otro lado entre sus principios destaca especialmente el de las relaciones con la comunidad, impidiendo en el ejercicio de sus actuaciones cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria, observando un trato correcto auxiliando y protegiendo a los ciudadanos siempre que las circunstancias lo aconsejen, actuando con la decisión necesaria sin demora rigiéndose por los principios básicos de congruencia, oportunidad y proporcionalidad y utilizando armas solamente en situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para la vida o la integridad física de las personas también de conformidad con los principios de congruencia, proporcionalidad y oportunidad.

Otro de los principios fundamentales está relacionado con el tratamiento de detenidos. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los que está incluida la Policía Local, deberán velar por la vida y la integridad física de las personas que detengan o que se encuentren bajo su custodia y por otra parte deberán dar cumplimiento y observar con la cura necesaria los plazos, trámites y requisitos que se les exija el Ordenamiento Jurídico.

La dedicación profesional se engloba también dentro de los principios fundamentales de esta Ley así como el secreto profesional y la responsabilidad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones.

Esta Ley contiene un bloque exclusivo relacionado con los Cuerpos de Policía Local donde realiza una definición de tal instituto armado y donde se muestran sus funciones y sus relaciones con las Comunidades Autónomas y con el Estado las cuales serán analizadas más en profundidad en bloques posteriores de este Trabajo.

## **2.5. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.**

Esta ley podemos decir que toca tres de los grandes temas del gobierno local: la incidencia de la nueva gestión pública en el gobierno; la capacidad de gobernanza política y el fortalecimiento del gobierno ejecutivo y de su enterno. Por otro lado, esta Ley también realiza una mejora y una ampliación en el ámbito de las Instituciones y de los mecanismos de cooperación entre los tres niveles territoriales de poder. La ley 57/2003 establece un régimen orgánico especial para las grandes ciudades realizando un traspaso de poder gestor del pleno a un ejecutivo de carácter colegiado – la junta de Gobierno Local- elegida por el Alcalde. Por otro lado la aplicación de esta ley fomenta la implantación de mecanismos de participación ciudadana en todo tipo de Municipios, todo ello conectado con la recomendación del 2001 del Comité de ministros del Consejo de Europa citada en la exposición de motivos de esta Ley. También se fortalece el ámbito de cooperación intergubernamental ya que se establecen mecanismos de carácter tripartito; Se fortalece la capacidad de las Entidades Locales para ordenar y regular en sus ámbitos competenciales mediante un marco más flexible para desarrollar correctamente su potestad sancionadora y fomentando la modernización de la gestión pública local.

En contraposición, esta Ley también presenta ciertas controversias que consideramos necesarias reseñar como la forma generosa en que se ha dado la aplicación potestativa del llamado régimen especial de los Municipios de gran población que se permite que pueda regir en ciudades de más de 75000 habitantes o cualquier otra capital de Provincia o Autónoma con independencia de la población que tenga. Esta ley se puede considerar de vanguardia en el ámbito local ya que obtuvo el apoyo de la gran mayoría de partidos políticos con independencia de sus ideologías y por otra parte inicia un cambio de rumbo en el nivel local, considerado como el más próximo y cercano a los ciudadanos.

## **2.6 Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).**

Cuando hacemos referencia a este Real Decreto hay que remitirse obligatoriamente a la disposición final primera de la Ley 7/1985 , de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local ya que es esta la que establece que el gobierno de la nación debe actualizar y acomodar según lo que dispone esta, el reglamento de la Organización , funcionamiento y el régimen jurídico de las corporaciones locales las cuales fueron aprobadas por Decreto de 17 de mayo de 1952. La función principal de este Real Decreto es la de actualizar las novedades de la Ley 7/1985 con referencia a los estatutos de los miembros de las Corporaciones Locales y de los vecinos reforzando también la participación ciudadana. Por otro lado este decreto sirve para adecuar al recién pluralismo político el funcionamiento de los órganos colegiados de las Entidades Locales regulando también el régimen de delegación de atribuciones del Presidente y del Pleno de las Corporaciones Locales.

Una de las novedades que presenta este decreto es la remisión en materia de procedimiento y régimen jurídico a la Ley estatal Reguladora del Procedimiento Administrativo Común, contemplando de esta forma las características propias del Régimen Local (RD2568/1986, 1986).

## **2.7. Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana**

Esta novedosa y polémica Ley trata de una forma peculiar la incursión de las Entidades Locales en el ámbito sancionador. Consideramos importante su inclusión en este apartado debido a que el procedimiento sancionador es un bloque o pilar fundamental en el Ordenamiento jurídico y las Entidades Locales juegan un papel clave en su aplicación. La pregunta fundamental que se planteaba era si con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica será facultad de los Alcaldes el definir si el Ayuntamiento se hace cargo de los expedientes sancionadores o si se deberá dar cuenta de ello a la Junta Local de Seguridad. Esta nueva Ley despeja las dudas respecto a las competencias de los Alcaldes en esta materia concluyendo en esta que la competencia de los Alcaldes incluye cualquier infracción cometida en espacios públicos municipales o que afecten a la titularidad local siempre que los Municipios tengan competencia sobre esa materia respecto a la legislación específica.

Por lo tanto se han extendido las competencias de los Alcaldes a cualquier infracción que por consiguiente no sea competencia de la Administración General del Estado , si se ha cometido en espacios públicos del Municipio o afecten a los bienes de titularidad local pero todo ello teniendo en cuenta que es la Administración que tiene competencia para imponer sanciones tipificadas es la propia Comunidad Autónoma respecto a las competencias en materia de Seguridad Ciudadana.

Otra de las figuras importantes respecto a esta Ley es la Junta Local de Seguridad. Su regulación viene contenida en el Real Decreto 1087/2010 de 3 de septiembre (LA LEY 19139/2010). Sobre la Junta Local de Seguridad es necesario apuntar que no resultara preceptiva una audiencia previa a esta en los procedimientos sancionadores que tramiten las Corporaciones Locales siendo necesaria la aplicación de lo contenido en la ley 30/81992 (BOE del 27) de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **3. Legislación en el ámbito autonómico (Comunidad valenciana).**

No cabe duda que la legislación que regula las Entidades Locales es muy extensa y toca diferentes tipos de ámbitos de aplicación con lo que podríamos realizar una extensa redacción de tal legislación pero consideramos necesario remarcar que en el Estado de Derecho actual las autonomías gozan de una gran independencia a la hora de regular puntos concretos entre los cuales se encuentran las Administraciones Locales. Puesto que nos encontramos en el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana vamos a realizar un recorrido por la legislación fundamental reguladora de las Entidades Locales de nuestra comunidad realizando los aspectos más importantes y característicos de cada una de ellas.

#### **3.1 Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana**

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana nace a raíz de la aprobación de la Constitución Española del 1987. Este se establece como la continuación de carácter jurídico y político que el Rey Jaime I otorgo al Reino de Valencia con la promulgación dels Furs en 1261. Desde una perspectiva constitucional el Estatuto es la auténtica expresión de una identidad histórica y de una necesidad de autogobierno que nuestra Carta Magna reconoce y otorga a toda nacionalidad y región. El estatuto reconoce a la Comunidad Valenciana un ámbito de competencias que ostenta la autonomía y una estructuración de carácter institucional conformada por tres grandes

estructuras como lo son Les Corts, La presidencia de la Generalitat y el Consell. Es importante reseñar que un estatuto constituye la manifestación expresa de la voluntad autonómica del pueblo valenciano en este caso, conformado este por las provincias de Castellón, Valencia y Alicante. Durante el año 2006 el Estatuto sufrió una amplia reforma que modificó gran parte de su contenido siendo puntera y pionera en esta materia hasta el punto de considerarse este como una norma institucional básica.

Esta norma establece los elementos identificativos de la Comunidad Valenciana (territorio, lenguas, bandera himno y denominación), como también incluye los principios que gobiernan la política económica y social de nuestra autonomía. El Estatuto se ocupa de regular todas las instituciones que conforman el autogobierno de la Comunidad Valenciana. (CARRAU, 2005), expone de forma muy acertada : *El estatuto regula Les Corts Valencianes o Les Corts, el President, el Consell y las demás instituciones que determina el Estatuto, como el Síndic de Greuges , el alto comisionado de las Cortes para la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y en el Estatuto en las actuaciones de la administración pública de la Generalitat, de las autoridades y personal, de los organismos autónomos y de los entes locales- y el Consell Valencià de Cultura, encargado del asesoramiento de las Instituciones Públicas de la Generalitat en materias que afecten a la cultura valenciana y de la defensa y promoción de los valores lingüísticos y culturales valencianos. Asimismo, la Sindicatura de Comptes -con precedente en el Mestre Racional creado por Pedro el grande en 1283, realiza el control externo de la gestión económico financiera del sector público valenciano y de sus cuentas- y el Comité Econòmic i Social -previsto como Consejo en el Estatuto, actúa como órgano consultivo del gobierno e instituciones públicas en materias económicas, sociales, laborales y de empleo- se regulan estatutariamente junto a las disposiciones relativas a la Hacienda y el Patrimonio de la Generalitat. Tras la reforma de 2006, aparecen ya relacionadas en este Título como instituciones estatutarias el Consell Juridic Consultiu, cuyos dictámenes son preceptivos en los anteproyectos de reforma de Estatuto, de leyes, de proyectos de decretos legislativos y reglamentos, así como para la interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias y la Acadèmia Valenciana de la Llengua, que nace con el objetivo de determinar una norma lingüística del idioma valenciano y velar y defender su entidad.*

En lo que al régimen jurídico se refiere el Estatuto pone a disposición la aplicación del derecho valenciano. Les Corts, en su función legislativa, tienen la potestad de producir normas que revestiran el carácter de Ley de la Generalitat por lo que quedan excluidas del conocimiento del orden contencioso-administrativo y serán exclusivamente

materia de control constitucional. Como hemos apuntado antes el Estatuto ha sufrido ciertas reformas en 2006 de gran importancia las cuales vamos a nombrar alguna de ellas seguidamente:

1. Introducción de la referencia a la identidad diferenciada como “nacionalidad histórica” dentro de la nación española.
2. Aplicación del derecho foral valenciano y la realidad de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en la Comunidad Valenciana.
3. Mención a la academia Valenciana de la lengua como “institución normativa del idioma valenciano”
4. Aparición de un nuevo título ( de los derechos de los valencianos y valencianas)
5. Modificación del artículo 12.4 relativo a las elecciones autonómicas con el fin de hacerlas coincidir con los procesos electorales municipales.

De la misma forma apuntada anteriormente (CARRAU, 2005) define que en el ámbito de las entidades locales el estatuto de autonomía dispone que: *junto al reconocimiento del principio de autonomía de las corporaciones locales, el Estatuto de Autonomía establece la reserva de ley para delegaciones de ejecución de funciones y competencias en Ayuntamientos, así como para determinar la división comarcal del territorio de la Comunidad. Tras la reforma del 2006, la Federación Valenciana de Municipios y Provincias aparece reconocida como órgano consultivo y deliberante para determinar las bases y métodos de participación de la administración local. Asimismo, se dispone que con los mismos criterios que a escala estatal, sobre la base del principio de subsidiariedad será creado por Ley de Les Corts el Fondo de Cooperación Municipal de la CV. En este contexto, las Diputaciones Provinciales son reconocidas como expresión de la autonomía provincial y actuarán como instituciones de la Generalitat Valenciana. El Estatuto posibilita la transferencia o delegación en las Diputaciones la ejecución de aquellas competencias que no sean de interés general de la Comunidad Valenciana, especialmente en áreas de obras públicas, sanidad cultura y asistencia social. La coordinación de las funciones propias de las Diputaciones, que sean de interés comunitario, se realizará por ley de las Cortes Valencianas.*

En cuanto a la seguridad pública, que más adelante indagaremos, el Estatuto tiene atribuidas también competencias en materia de Policía Local y su coordinación así como de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, Protección Civil y gestión de emergencias.

### **3.2 LEY 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana**

Esta Ley podemos denominarla como básica en materia de régimen local en lo que a la Comunidad Valenciana se refiere. Antes de indagar por su contenido fundamental es necesario saber de dónde parte y de donde nace esta Ley. Dentro del marco autonómico el artículo 49.112ª del Estatuto valenciano atribuye a la Generalitat competencia en materia de régimen local pero sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española. Es desde la reforma del 2006 del Estatuto cuando se establece la creación de un nuevo título dedicado exclusivamente a la regulación de la Administración Local donde se establece en el artículo 64.1 la obligación de aprobar una Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana según la iniciativa legislativa que se recoge en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía (IBAÑEZ, 2010). Es desde esta perspectiva desde donde podemos afirmar que la Generalitat posee competencia exclusiva en materia de régimen local con total respeto a las normas estatales dictadas en esta materia por lo que se concluye que es de obligación estatutaria el dictar una Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

Una vez hemos asentado las bases del nacimiento de esta Ley podemos hacer referencia a su contenido. El eje entorno el cual gira toda esta norma está consagrado en el artículo 137 de la Constitución y el artículo 63 del Estatuto de Autonomía; este es el Principio de Autonomía Local el cual se expande a lo largo de esta norma mediante una regulación normativa que posibilita un margen de actuación a la capacidad potestativa de autoorganización de las Entidades Locales en la Comunidad Valenciana. Por otra parte existen dos principios fundamentales que sirven de base para la sustentación de esta norma legal como lo son el Principio de Subsidiariedad que tiene como objetivo garantizar la mejor prestación de los servicios a los ciudadanos y el principio de diferenciación el cual está basado en la existencia de Entidades Locales de diversas naturalezas, capacidad o tamaño y capacidad de gestión (IBAÑEZ, 2010). El objetivo fundamental de esta norma es completar el modelo de régimen local que se establece en la legislación estatal pero adaptándola a las características propias del régimen local de esta autonomía para poder así cubrir los posibles vacíos legales que puedan existir. Esta norma realiza un desarrollo de las competencias autonómicas que asume el Estatuto para de esta manera poder regular la creación y supresión de municipios o la alteración de términos municipales. Esta Ley incluye una serie de mínimos regulados por una serie de órganos como el Consejo Social Municipal, el Consejo Territorial de Participación o el Defensor del Vecino permitiendo así un margen

de actuación respecto a la configuración de su sistema organizacional complementaria a la capacidad de autoorganización de cada Entidad Local. Una de las novedades importantes también dentro de esta regulación es la posibilidad de establecer medidas de fomento de las agrupaciones locales y la existencia también de regímenes especiales donde podemos destacar por ejemplo el régimen de gestión compartida en el que los pequeños municipios pueden acogerse para determinados servicios públicos.

### **3.3 Ley 10/2010 de Función Pública de la Comunidad Valenciana**

Esta es una norma dirigida a ordenar la función pública valenciana y destinada a la creación de los cuerpos, escalas y agrupaciones de carácter funcional de la Administración de la Generalitat. Por otro lado esta Ley tiene como su última finalidad solucionar los problemas respecto a la gestión del personal dando soluciones desde los principios de eficacia, eficiencia y agilidad de tramitación. Básicamente la función de esta norma orbita alrededor de los funcionarios públicos de la Comunidad valenciana tanto a nivel autonómico como local aportando así todas las características fundamentales sobre el empleo público teniendo que destacar nosotros debido a nuestra naturaleza de la investigación la disposición adicional séptima referida al personal funcionario con normativa específica en la Administración Local en el que se incardina el punto número dos referido al personal de los cuerpos de Policía Local. En esta apartado se expone que dicho personal se rige por lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado, por la presente Ley y por la legislación de la Generalitat en materia de policías locales que más adelante estudiaremos así como por la ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

## **4. Análisis de la legislación y los artículos relacionados en materia de seguridad en ámbito local.**

En esta segunda parte referida al análisis legal vamos a introducirnos concretamente en todo aquello relacionado con la seguridad y las Entidades Locales. Hasta ahora hemos desarrollado un análisis a nivel global sobre todas aquellas normas básicas que regulan la Administración Local tanto a nivel estatal como autonómico sin hacer especial referencia al ámbito de la seguridad. Es partir de este momento donde nos sumergimos en este ámbito y en donde aportaremos normas que anteriormente no han sido nombradas por la naturaleza de su contenido sobre todo a nivel autonómico las cuales

hemos considerado mejor aguardar e incluirlas en este punto de la investigación debido a su fondo.

Estas leyes son la 6/1999, de 17 de Abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana y también a nivel autonómico la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias y por último el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Seguidamente analizaremos dichas normas resaltando sus características principales y daremos un recorrido por los artículos de la legislación tanto a nivel estatal como autonómico en materia de Seguridad.

#### **4.1 Ley 6/1999, de 17 de Abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana**

Esta norma básica dentro del ámbito autonómico en materia de Seguridad es un importante instrumento para la modernización de la Seguridad Pública ya que principalmente se ha pasado de considerar a la Policía Local como un elemento auxiliar a un Cuerpo de Seguridad completamente integrado que la misma Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad le otorga a través de un tratamiento único respecto a la Seguridad Ciudadana. Esta ley pretende en primer lugar establecer una conceptualización de lo que es la Policía Local como un servicio público dentro del ámbito de la Seguridad Pública. Esta ley define la Policía Local dependiente de las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana como un servicio público que esta conducido a la protección de la Seguridad Ciudadana resaltando en este momento el aspecto negativo de tal concepto entendido como toda aquella lesión o menoscabo que se produzca en la realización del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y por otra parte este cuerpo está dirigido a cumplir las ordenanzas municipales que intentan mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos. Esta norma abarca contenidos de gran importancia para el correcto funcionamiento de este cuerpo como lo son la organización de un sistema de intercomunicaciones, la información y el asesoramiento y la construcción de un marco de apoyo entre diferentes cuerpos policiales. Esto se refiere a la posibilidad que se ofrece de intercambiar información entre los diferentes cuerpos policiales existentes en el territorio valenciano siempre teniendo como estandarte en sus actuaciones el respeto a los derechos de los ciudadanos. Esta inclusión de la Policía Local como cuerpo de Seguridad completamente integrado

posibilita la realización de ofertas de empleo conjuntas o la adquisición centralizada de material o como la misma Ley indica en su preámbulo, la catalogación de puestos vacantes dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana.

Uno de los temas de gran importancia que trata esta Ley es la solución a los problemas que hasta la hora no estaban resueltos sobre los auxiliares de policía y la estructura y organización de los cuerpos en los municipios de menos de 5000 habitantes. También hay que destacar el tratamiento a los temas de selección, promoción y movilidad de los puestos en lo que a organización policial se refiere. Esta norma habilita a dotar de un gran margen de discrecionalidad a los Municipios para la provisión y tratamiento de estos puestos siempre siguiendo las pautas que el artículo constitucional 103 establece así como también la legislación sobre la función pública. Es importante destacar que esta ley desarrolla un gran avance en materia de promoción y movilidad en este cuerpo. Otro de los aspectos que esta regulación y profundiza es la segunda actividad que permite el pase a otras actividades a los funcionarios de la Policía Local que vean disminuidas de una forma leve sus capacidades para el correcto desempeño de sus funciones en el cuerpo.

Hay que destacar la figura del Instituto Valenciano de Seguridad Pública recogido en el artículo 26 de esta ley. Este órgano está adscrito a la Conselleria y es el competente en materia de Policía. Le corresponde el ejercicio en funciones de formación, investigación y perfeccionamiento profesional de los Policías Locales, Bomberos y personal de Protección Civil. Este órgano coordina todo lo relacionado con la Seguridad en el ámbito autonómico englobando como hemos apuntado en líneas anteriores a otros cuerpos como Bomberos y Protección Civil de la cual hablaremos a continuación.

#### **4.2 Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias**

El nacimiento de esta norma lo encontramos en el artículo 49.3.14<sup>a</sup> en el que se expone que sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución española que es la Comunidad Valenciana la que ostenta competencia exclusiva en materia de Protección Civil por lo que tal y como se nos indica en el primer preámbulo de esta Ley, se excluyen del ámbito de aplicación las emergencias que se declaren de interés nacional y las sentencias del Tribunal Constitucional 123/1984 y 133/1990 que dictan las competencias en materia de Protección Civil entre el Estado y las comunidades autónomas. El objetivo a grandes rasgos de esta Ley es regular con carácter general en todo el territorio autonómico la Protección Civil y la gestión de las emergencias. El nacimiento de esta Ley está condicionado por la ley vigente hasta la fecha 9/2002, de

12 de diciembre, de la Generalitat, de Protección civil y gestión de las emergencias de la Comunitat Valenciana. Esta nueva ley nace como desarrollo y modificación a la 9/2002 que contribuyó a fundamentar los pilares de esta materia en nuestra autonomía. Entre los objetivos de las administraciones públicas en materia de Protección Civil y gestión de emergencias podemos destacar la elaboración de mapas de riesgos, el fomento de la autoprotección, el establecimiento de sistemas de coordinación, la atención al ciudadano a través del número 112, la intervención de emergencias y la formación de todo el personal integrado en el sistema de protección civil y gestión de emergencias en la Comunidad valenciana entre otros. Fundamental es nombrar los principios básicos de actuación por los cuales se fundamenta el contenido de esta norma. Estos principios son el de cooperación, colaboración, solidaridad territorial, mutuo auxilio y la lealtad institucional. Analizando dicha norma encontramos como novedad dentro del apartado de derechos y deberes de los ciudadanos la posibilidad de participación de éstos mediante la creación de la Mesa Social de la Protección civil y las Emergencias de la Comunidad Valenciana. Otra nueva incorporación que aporta esta ley es la obligación a empresas y entidades que puedan generar situaciones de riesgo a elaborar planes de autoprotección y a inscribirse en el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección. Como hemos apuntado anteriormente esta nueva norma viene a complementar la ya derogada 9/2002 por lo que incluye constantemente novedades en la materia de Protección Civil donde en ese sentido destaca la incorporación de dos nuevos tipos de planes como son los de autoprotección y los planes de eventos especiales con la correspondiente revisión y actualización cada seis años. Siguiendo en la línea de las novedades incorporadas en la presenta norma se crea un nuevo título, más concretamente, el séptimo titulado “De la vuelta a la normalidad” que regula lo que se conoce como postemergencia. Se crea la Oficina Única Postemergencia que será la encargada de coordinar las donaciones económicas a los afectados así como la recopilación de datos sobre daños y personas afectadas y la supervisión de las actuaciones para la vuelta a la normalidad. La referencia al ámbito local en esta Ley lo encontramos en el capítulo segundo en los artículos 13 y 14. En cuanto al art.13 se establecen las competencias en esta materia de las diputaciones provinciales las cuales están divididas en seis puntos básicos y en lo que se refiere al art.14 se exponen las competencias de los Municipios donde para ello esta Ley también se apoya en la legislación de régimen local. En su segundo punto se expone la constitución de los Centros de Coordinación Municipales (CECOPAL) solo en aquellas emergencias que por su tamaño se considere necesario y la potestad de la autoridad municipal para

adoptar las medidas necesarias respecto a lo establecido en los planes de Protección Civil de ámbito municipal.

#### **4.3 Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el**

##### **Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.**

El inicio de este Real Decreto lo encontramos en lo dispuesto en la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la cual se afirma de forma muy coherente y racional que el bien jurídico a proteger es la Seguridad Pública por lo que esta tarea es competencia exclusiva del Estado con la necesaria participación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales siempre con respeto a lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía y de lo dispuesto en la ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

Esto implica la participación de las fuerzas y cuerpos de Seguridad tanto estatales como autonómicos y locales donde para ello debe realizarse mediante los diferentes órganos e instrumentos que establece la propia Ley Orgánica 28/1996. Uno de los órganos creados para tal labor es la Junta Local de Seguridad, incluida en el artículo 54.1 de la 2/1986. Este órgano se asienta sobre la entidad local propiamente dicha, es decir, sobre el elemento de la territorialidad del Municipio, siendo un instrumento con capacidad para fijar sistemas de relación para poder lograr un grado de homogeneidad e igualdad para poder así hacer factible actuaciones conjuntas propiciando la colaboración y la cooperación de una forma recíproca.

Uno de los elementos más característicos de este Real Decreto aprobado es que las Juntas de Seguridad ya no solo constituyen órganos con funciones de coordinación sino que además también ostentan una labor informativa cooperando a la colaboración de sectores sociales afectados tal y como se indica en su preámbulo para una correcta planificación de la Seguridad Pública. Esto es de vital importancia puesto que es la mejor forma de acercar a la sociedad con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta norma establece el marco jurídico de tales órganos aportando además nuevos elementos como son la creación en los municipios que así lo requieran de Juntas de Seguridad de Distrito, establecidos como órganos dependientes de las Juntas Locales de Seguridad con objetivos similares pero siempre delimitados en el ámbito territorial que se determine en el interior del municipio.

#### **4.4 Análisis normativo en materia exclusivamente de seguridad en el ámbito local**

Es el artículo 1 de la LOFCS quien otorga a las Corporaciones Locales la participación en la función de mantener la Seguridad Pública la cual es competencia exclusiva del Estado conforme lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local y en contenido de la misma LOFCS al igual que en la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. Para delimitar estas funciones de las Corporaciones Locales en materia de Seguridad la LOFCS se remite a lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, más en concreto, en lo dispuesto en el capítulo III de tal Ley en el cual se establece el ámbito funcional de sus competencias. De esta forma hay que destacar el artículo 25 de la LRBRL donde se expone que el Municipio ejerce competencias sobre la seguridad en lugares públicos, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, Protección Civil y protección del Medio Ambiente. La participación de las Entidades Locales en el mantenimiento de la seguridad pública con relación a los términos de la LRBRL conlleva a que se delimiten las competencias en materia de Seguridad y orden público según lo establecido en la LOFCS en su artículo 53 que englobaría el “vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas” y “efectuar diligencias de prevención y todas las acciones tendentes a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de cooperación establecido en las Juntas de Seguridad”.

Es necesario definir lo que entendemos por seguridad pública y para ello utilizaremos la doctrina constitucional. Esta la define como la “actividad que tiene como objetivo la protección de personas y bienes, lo que conocemos como seguridad en sentido estricto, y también el aseguramiento de la tranquilidad y orden ciudadano” (STC 33/1982, de 8 de Julio). No cabe duda que los Municipios tienen competencias en materia de Seguridad y orden público en los términos descritos (y en perturbaciones de la tranquilidad, moralidad y seguridad ciudadana restringidas a los lugares públicos). Dicho de otro modo según (MORELL, 1998) el mantenimiento de la “paz pública”. Estas atribuciones en materia de seguridad tiene su reflejo en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana la cual atribuye a los Alcaldes (Autoridades Locales) competencias en materia de seguridad. Esta seguridad que deben proporcionar las entidades locales se desarrolla en lo que conocemos como lugares públicos. La definición de “lugar público” la proporciona la misma Ley de Bases y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Dentro de estos se incluyen aquellos lugares en los que según la legislación existe una afectación de demanda por la continuada utilización

de los vecinos y aquellos en los que se ofrecen servicios públicos de interés local o municipal por parte de la Administración Local u otras Administraciones Públicas. Es necesario incluir dentro de esta definición lo establecido en el artículo 26 de la LRBRL donde se contienen los servicios de transporte público. Es el Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en Régimen local el que ofrece una descripción de los bienes de uso público a nivel local entre los que encontramos: caminos y carreteras, plazas, calles, parques, paseos fuentes, aguas, canales , puentes y demás obras que sean de utilización general cuya conservación y policía sea de la competencia de la Entidad Local en concreto ( art.74.1) y también los que están destinados a un servicio público donde la responsabilidad la ostenta el Ayuntamiento como son las casas consistoriales, palacios provinciales, mataderos , mercados, lonjas, hospitales, museos y los montes definidos como de propiedad de la provincia ( art.74.2). Por otro lado el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales también nos informa sobre tales bienes públicos en sus artículos tercero y cuarto. Es destacable también que la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias ha desarrollado un modelo que toma carácter de ordenanza sobre esta regulación en lo referido en materia de espacios públicos ya que se necesita una labor de regulación sobre este aspecto que afecta a los Municipios. Este modelo no tiene carácter normativo pero es de gran ayuda para aportar nuevos conocimientos sobre el concepto de “espacio público”. Esta ordenanza considera espacios públicos y de necesaria protección: los bienes de servicio o uso públicos de titularidad municipal, así como a construcciones, instalaciones, mobiliario urbano y demás bienes y elementos de dominio público municipal situados en aquéllos, tales como aceras, calles, vías de circulación, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines y demás espacios, zonas verdes o forestales, hoces, puentes y pasarelas, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos, fuentes y estanques, áreas recreativas, edificios públicos, mercados, museos y centros culturales, colegios públicos, cementerios, piscinas, complejos deportivos y sus instalaciones, estatuas y esculturas, bancos, farolas, elementos decorativos, señales viarias, árboles y plantas, vallas, elementos de transporte y vehículos municipales y demás bienes de la misma o semejante naturaleza

Como forma de concluir este aspecto que ha suscitado gran controversia es relevante la opinión aportada por (AGUADO Y CUDOLÀ, 2008:613) afirmando que la expresión “Seguridad en lugares públicos” puede plantear la duda de si únicamente comprende las vías públicas o bienes de dominio público o si se deben incluir los lugares privados abiertos al uso público. La problemática se solventa entendiendo los lugares públicos

como lugares abiertos al público con total independencia de su propietario ya sea de dominio público o de propiedad privada.

Es también la propia la jurisprudencia la que aporta doctrina sobre la materia para completar las competencias reconocidas en los artículos 1, 11 y 25 de la Ley de Bases de Régimen Local. Se incluyen por lo tanto según lo dispuesto en la jurisprudencia “las alarmas situadas en establecimientos públicos y privados que tengan algún tipo de conexión con centrales similares situados en dependencias municipales (STS, Contencioso sección 1 del 20 de Diciembre del 1988 (ROJ: STS 8948/1988) “También se nombra en la jurisprudencia a los responsables en materia de Seguridad en los municipios : “las corporaciones municipales y sus Alcaldes están obligados a velar por la Seguridad ciudadana , la adecuada utilización de los bienes de dominio público mediante el cumplimiento de Ordenanzas reguladores de aquél y la corrección por el abuso o utilización clandestinos o a espaldas de la Administración (STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1987.Recurso:649/1986).

Podemos afirmar que las competencias de las Entidades Locales en materia de Seguridad son un elemento necesario para poder reconocer a las Corporaciones Locales como Instituciones y que se encuentran dentro del núcleo del artículo 137 de la Constitución. Esta competencia en materia de Seguridad incluida en la LRBRL no son de carácter inamovible sino que se posibilita la delegación por parte de la Administración del Estado ya que el ámbito competencial de la seguridad puede crecer ya que se trata de materias que están incluidas dentro de los intereses municipales todo ello avalado por el artículo 27 de la LRBRL al firmar que la Administración estatal puede delegar en los Municipios el ejercicio de las competencias en aquellas materias que afecten a sus intereses propios (art.26 LRBRL).

Como conclusión a este punto de la investigación podemos aportar que el mismo artículo primero de la LOFCS atribuye de forma directa por parte del Estado a los Municipios sin que sea necesario un intermediario autonómico, el ejercicio de las Entidades Locales en materia de Seguridad. Esto significa que las autonomías ostentan un carácter asistencial o auxiliar de las Corporaciones Locales ya que en la realidad son estas las encargadas de prestar los Servicios de una forma colaborativa. Por lo tanto si la prestación del servicio de Seguridad Pública ha de desarrollarse según lo dispuesto en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y en la LOFCS es necesario tomar como punto de inicio el artículo 25 de la LRBRL.

## **5. Ámbitos en los cuales las entidades locales ostentan competencias en seguridad.**

En este último gran bloque de la investigación destacaremos esos ámbitos donde son las Entidades Locales las que juegan un papel fundamental a la hora de gestionar la seguridad. Después de realizar un completo análisis normativo tanto a nivel de regulación en el ámbito local como los aspectos normativos fundamentales en materia de Seguridad es hora de materializar todo aquello analizado y dotarlo de cuerpo el cual se traduce en los ámbitos que a continuación vamos a desarrollar.

### **5.1 Policía Local**

Antes de abordar el ámbito referido a la policía local hay que determinar el sentido que ostentan estos cuerpos en el ámbito local. La LOFCS expone que los Municipios tienen potestad para crear sus propios cuerpos de Policía siempre de acuerdo con lo que se exige en la Ley de Bases de Régimen Local y en las correspondientes legislaciones autonómicas. Con carácter normativo este cuerpo se define como un instituto armado de naturaleza civil con propia estructura jerárquica y con régimen estatutario propio contenido en los principios generales de los capítulos II y III y de la sección 4ª del capítulo IV del título II de la ley, todo ello guardando el debido respeto a las disposiciones que dicten las autonomías y demás normas dictadas por los ayuntamientos (art. 51.1 y 52.1 de la LOFCS).

Por otro lado la LRBRL establece en su Disposición Adicional Décima la primera referencia a los cuerpos de Policía Local materializado en una obligación para el Gobierno respecto al compromiso para potenciar 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. Es la Ley de Bases un pilar fundamental en cuanto a la regulación del cuerpo de Policía Local más concretamente en cuanto a la regulación de su estatuto pero también la LOFCS señala sobre el régimen estatutario que éste tendrá que estar adaptado con “la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente.” Tarea difícil es encontrar auténticas alusiones a la Policía Local en la normativa pero necesario es el destacar el texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local (RD 781/1986) ya que es este el que realiza una alusión más directa a estos cuerpos. Más concretamente en los artículos 172 y 173. Es la misma disposición transitoria cuarta la que establece en relación a lo dispuesto en la Ley 7/1985 y la 2/1986, de 13 de marzo,

de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad una serie de características referidas al cuerpo de Policía Local que consideramos relevante destacar:

1. La Policía Local solo existirá en aquellos municipios que tengan una población superior a 5.000 habitantes a no ser que el Ministerio de Administración Territorial determine la creación en casos de menos habitantes. En los lugares donde no exista la función será desarrollada por los auxiliares de la Policía Local que realizarán funciones de vigilancia y custodia de bienes, servicios e instalaciones con las denominaciones correspondientes de Guardas, Alguaciles o Agentes.
2. La policía local se organizará por una escala de mando y otra ejecutiva. En la escala de mando se incluirán las posiciones de inspector, subinspector y oficial pero los dos primeros solo se podrán crear en municipios con más de 100.000 habitantes y en escala ejecutiva encontraremos los puestos de suboficial, sargento, cabo y guardia.
3. El ingreso como Guardia de la Policía Local se realizará mediante oposición siendo necesario que el aspirante no exceda de treinta años y acredite las condiciones físicas que se exijan.
4. Los miembros de este cuerpo, en el ejercicio de sus funciones, tendrán carácter de Agentes de la Autoridad.

Es este carácter de agente de la autoridad que se asigna a los Cuerpos de Policía Local es reafirmado en todas las Leyes de Coordinación de Policías Locales autonómicas ya que es un reflejo de lo atribuido de forma general por la LOFCS.

### **5.1.1 Policía Local o municipal**

En nuestro Ordenamiento Jurídico es conocida la problemática a la hora de definir de una forma concluyente el término “Policía Local” puesto que en muchas ocasiones es el término “municipal” el que encontramos redactado en las normas. Vamos a intentar dar explicación a esta doble nomenclatura que encontramos en la normativa y mostrar el porqué de esta coyuntura.

No solo existe la Ley Orgánica sino que hay en nuestro ordenamiento 17 leyes referidas a la coordinación de Policías Locales en las cuales se ha impuesto la

terminología “Policía Local” como forma genérica en detrimento del término “municipal” a pesar del mayor peso histórico que ha tenido este. El inicio a todo ello lo encontramos en la Constitución la cual en su artículo 148.1.11 expone que atribuye a las autonomías la coordinación y demás facultades relacionadas con la Policía Local. Esto sucede debido a que durante la redacción de dicho artículo el legislador constituyente no estaba pensando únicamente en las Policías Municipales sino también en las Policías Provinciales que existían en ese tiempo. Sin embargo el Tribunal Constitucional afirma que esta diferenciación se debe a la pluralidad de Policías Locales dentro de cada Comunidad Autónoma, dicho de otra forma según (GIL FRANCO, 2014:483), algo puramente gramatical. Es la sentencia del constitucional la que afirma: “El plural de la expresión hay que entenderlo, aquí, como correlativo del mismo plural con el cual se alude a las Comunidades Autónomas, eventuales titulares de las competencias asumibles (art.148.1 y su ordinal 22). El establecimiento de esas policías locales sólo puede tener su origen en los acuerdos y ordenanzas ad hoc de cada corporación (STC 25/1993).

Es en otra sentencia donde se expone que “en efecto, lo que la LOFCS prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales y la actuación de los Cuerpos de Policía municipal fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades Competentes (STC 85/1993). De la misma manera el artículo 51 de la LOFCS delimita el concepto de policía local al municipio afirmando que los municipios podrán crear cuerpos de policías propios (...) Estos cuerpos solo podrán actuar en el ámbito territorialmente establecido del Municipio correspondiente. Por otro lado la LRBRL establece las competencias que de una forma imperativa han de ser ejercitadas mediante un Cuerpo único y propio de policía. Un cuerpo de funcionarios adscritos a una administración territorial concreta, en este caso, el Municipio.

Por lo tanto el Municipio se establece como el ámbito material del ejercicio de sus competencias y de sus funciones de carácter policial. Estos cuerpos según la normativa solo podrán actuar en el ámbito territorial del Municipio correspondiente salvo en situaciones de emergencia y con previa autorización de las autoridades competentes. Sin embargo es destacable que cuando ejecuten labores de protección de autoridades de las Entidades Locales podrán actuar fuera de los límites municipales con previa autorización del Ministerio del Interior (art.51.3 LOFCS). Por otro lado la Ley de Coordinación de Policías Locales aporta una definición un tanto imprecisa a nuestro parecer al afirmar que “se entiende por Policía Local los cuerpos con competencias,

funciones y servicios relativos a la policía y seguridad ciudadana que dependen de los Municipios tal y como indica el artículo 2.2 de la Ley 5/2000 de Coordinación de Policías Locales).

Es la legislación autonómica de coordinación de policías locales la que ha recogido de una forma final la terminología del constitucional resumiendo el termino de Policía Municipal a esos municipios con “tradición policial propia”. Así sucede por ejemplo en la Comunidad de Madrid donde las policías locales, por razones de tradición histórica, y siempre que se acuerde por la correspondiente corporación local podrán denominarse Policía Municipal como aparece expuesto en dicha ley autonómica en su artículo tercero.

Como conclusión a este apartado nos parece más correcto utilizar el término “Policía Municipal” que el de “Policía Local” ya que se acerca mucho más a la realidad social del momento ya que para los ciudadanos es considerada como la policía del ayuntamiento, la más próxima a los vecinos en sus conflictos de ahí su uso común de denominar tradicionalmente este cuerpo como “municipales”.

### **5.1.2 Funciones de la Policía Local**

#### *5.1.2.1 Funciones de Policía Administrativa especial*

La LOFCS incluye dentro del apartado de policía administrativa todo aquello relativo al cumplimiento por parte de las ordenanzas, de los vecinos, bandos y todas las disposiciones de carácter municipal dentro de su ámbito competencial con total equilibrio con el artículo 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Por otra parte el mismo artículo 53 de la LOFCS incluye una cláusula abierta en la que se añaden otros ámbitos competenciales de policía administrativa especial como son los contenidos en el artículo 25 de la LRBRL en la que las Policías Locales o municipales realizan funciones de policía administrativa especial en terrenos como el medio ambiente, la protección civil o la disciplina urbanística.

Cada vez es más importante la actuación de la Policía Administrativa especial ya que el régimen de intervención de las Administraciones está moviéndose hacia una acción podríamos decir “ex post” frente a una posible intervención anterior por lo que cada vez es más fundamental la actividad inspectora de los cuerpos de policía. Es la propia jurisprudencia también la que califica esta actuación como básica para la calidad de vida y del medio ambiente y de la seguridad y tranquilidad en las vías públicas (REIGADA, 1999: 102). Esta función de policía administrativa especial es propia de los cuerpos de policía local tal y como redacta el artículo 4.1 del Reglamento al afirmar que la función

de Policía Administrativa especial constituye un desarrollo competencial anunciado en el apartado c).

Analizando las diferentes leyes de coordinación observamos que no aportan una regulación igualitaria en relación con las diferentes funciones que se otorgan a las Policías Locales o Municipales. Es una problemática que está situada entre lo que el Tribunal Constitucional entiende como competencias de coordinación. La gran mayoría de las leyes de coordinación cuando han de referirse a las funciones de la Policía Local/Municipal realizan una remisión a lo dispuesto en el artículo 53 de la LOFCS u otras introducen una clausula en la que se redacta “cualquiera otras funciones que legalmente le sean atribuidas. En contraposición no dicen nada sobre el ámbito de la Policía Administrativa las legislaciones de Asturias, País Vasco, Valencia, Extremadura o Castilla la Mancha. La función de la policía administrativa sí que la encontramos incluida en la Ley de Coordinación de Policías locales de la Comunidad de Madrid por ejemplo en su artículo 10.4 en el que se indica que “los miembros de la Policía Local ejercerán en el ámbito de la competencia municipal, los cometidos propios de la policía administrativa y especialmente la de policía ambiental” por lo tanto observamos como la Policía Administrativa ambiental que goza de ese carácter especial es una función que las autonomías han otorgado a las Policías Locales como sucede por ejemplo en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por lo tanto podemos afirmar que las actividades de Policía Administrativa especial no gozan de un carácter menor dentro del ámbito de la actividad policial aunque en algunas ocasiones así sea debido a la comparación con la policía de Seguridad o Administrativa.

#### *5.1.2.2 Funciones de policía administrativa general o de seguridad.*

El punto de inicio en el cual las Corporaciones Locales participan en el mantenimiento de la Seguridad pública según lo estipulado en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local es el llamamiento que hace la LOFCS a estas administracions para que sus cuerpos de Policía Local realicen funciones de policía administrativa general o de Seguridad.

La LOFCS asigna a este cuerpo funciones de Policía Administrativa general que encuadramos en los siguientes puntos:

1. Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilar o custodiar sus instalaciones. Esta función puede desarrollarse fuera del término municipal cuando exista una previa autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autonomía.

2. Señalizar, ordenar y dirigir el tráfico en el núcleo urbano de acuerdo con lo que esté establecido en las normas de circulación correspondientes.

3. Instruir atestados por accidentes causados por la circulación dentro del casco urbano.

4. Realizar diligencias de prevención y las acciones y actuaciones que sean necesarias para evitar la comisión de actos delictivos todo ello dentro del marco de colaboración que este establecido en las juntas de seguridad. Es necesario explicar que entendemos por diligencias de prevención. Estas son entendidas como las primeras medidas que se realizan cuando es descubierto un hecho que reviste carácter de delito como por ejemplo la comprobación de la identidad del presunto delincuente, el aseguramiento de la protección de los perjudicados y a sus familiares y custodiar las pruebas del proceso o detener a los sospechosos (art.13 en relación con los artículos 492 y 493 de la LECRIM). De la misma forma, el artículo 16 de la Ley de protección de la Seguridad ciudadana otorga competencias de Seguridad a los cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones comprendidas en el artículo 2.2 de la Ley, tales como suspender la celebración de los espectáculos públicos, desalojar locales o declarar el cierre por una alteración grave del orden público.

5. Vigilar los espacios y establecimientos públicos y cooperar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las respectivas Policías Autonómicas a la hora de proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. La participación de este cuerpo es obligatoria cuando estas actuaciones impliquen cortes de tráfico dentro de las vías urbanas ya que la Ley les otorga funciones de dirección y ordenación del tráfico (art.53 y 53.1)

En este sentido la jurisprudencia aporta contenido que apoya el protagonismo de las Policías Locales en relación con sus funciones de policía administrativa general como apunta la sentencia del Constitucional 175/2011, de noviembre que afirma que la Policía Local tiene naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad conforme lo establecido en el artículo 2 de de la LOFCS; está integrada en los institutos armados de naturaleza civil conforme lo establecido en el artículo 52 de la misma Ley y está formada por funcionarios al servicio de la Administración Local según lo dispuesto en los artículos 130 y 171.1 y 2 del texto

Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (STS 8726/2012). Hay muchos casos en que la propia jurisprudencia muestra de una forma más comprometida que la legislación analizada hasta el momento la actividad de Policía Administrativa General o de Seguridad. Hay que recordar que es la propia jurisprudencia la que afirma que las Corporaciones Municipales y por ende sus Alcaldes están obligados a mantener y velar por la seguridad ciudadana y el adecuado uso de los bienes de dominio público siguiendo las directrices de las Ordenanzas reguladoras tal y como nos indica la STS 16191/1987 del 11 de Abril.

#### *5.1.2.1 Funciones de Policía Judicial*

Es el artículo 283 de la LECRIM el que define quienes pueden constituirse como Policía Judicial entre los que destacamos: autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública, empleados de policía de seguridad, Alcaldes, Tenientes Alcaldes, Jefes, Oficiales, Guardias Civiles, Agentes Municipales, Guardia Urbana, funcionarios del cuerpo especial de prisiones, Agentes Judiciales así como el personal dependiente de la Jefatura Central de tráfico pero de cualquier forma, es competencia de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya sean dependientes del Gobierno como de las autonomías o de las Entidades Locales. La LOFCS afirma que los Policías Locales pueden participar en funciones de Policía Judicial con la connotación de colaborar e instruir atestados por accidentes de circulación como hemos comentado anteriormente. Destacable es la aportación que realiza (PARICIO RALLO, 2008: 44) al afirmar que la función de la policía local como policía judicial comprende dos ámbitos. El primero viene a referir los supuestos en que los agentes se encuentran con unos hechos que presentan carácter de delito por lo que se inicia una función de aseguramiento de las pruebas o responsables mientras no se inicia la intervención judicial, intervención que se califica como inmediata. En segundo término encontramos la respuesta a los requerimientos judiciales o de la propia policía judicial de carácter ordinario por lo que no sería posible una actuación independiente de la policía local relacionada con una investigación criminal (PARICIO RALLO, 2008:44). Hay que destacar una posibilidad que otorga la LRBRL en los Municipios que sean cabeza de partido judicial en los que no haya penitenciaria. En estos casos se asume por parte de la Policía Local de forma de delegación competencial el servicio de depósito de detenidos a disposición judicial así como la custodia de estos en funciones de Policía Judicial. Será en estos casos la administración competente la que aporte los medios económicos necesarios para prestar dicho servicio. Es (NUÑEZ IZQUIERDO, 2012) el que defiende una falta de competencias para la Policía Local en la lucha y prevención de la delincuencia, omitiendo de esta forma el carácter colaborador y dándole esa función dentro

de su ámbito territorial al lado del resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Es un cuerpo cercano y profesional que no debería tener restringida su función a mero colaborador auxiliar de otros cuerpos tal y como afirma (NUÑEZ IZQUIERDO, 2012). Aunque el artículo 7 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial incluye que constituyen la Policía Judicial en sentido estricto las unidades orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la LFCS los miembros de la Guardia Civil y de la Policía Nacional, el mismo decreto no puede obviar lo dispuesto en el art. 283 de la LECRIM referido a que las funciones de Policía Judicial son competencia de todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sea cual sea su naturaleza. Al fin y al cabo son los jueces y magistrados los que tienen la potestad de determinar cual es el papel de estos cuerpos policiales .

#### *5.1.2.4 Ejecuciones forzosas*

La ejecución de actos administrativos requiere la seguridad que únicamente pueden proporcionar u ofrecer los agentes de la autoridad. Es la función otorgada en calidad de policía administrativa en lo relacionado con bandos y ordenanzas lo que implica también un protagonismo característico en los actos de ejecución de la Administración local. Primeramente debemos definir el término ejecución forzosa donde para ello destacamos la matización que realiza (MERKL, 2004:359) definiéndolo como una actuación consistente en establecer de forma obligatoria, mediante una actividad coactiva, una situación jurídica que el derecho reclama. La función material en la ejecución de actos administrativos abarcaría o tomaría inicio desde la resolución por la que se limitan los derechos de los particulares (art.96 LRJPAC). Por lo tanto partimos de la base de que la acción de las ejecuciones forzosas requiere de una coacción directa que como bien apunta (GARCIA DE ENTERRÍA,1989:746), este uso coactivo directo no es un uso ciego sino reflexivo que tiene como objetivo conseguir un fin, el restablecimiento del orden, la protección de las personas o cosas. Estas actuaciones coactivas pueden producirse previamente a la realización material del apercibimiento previo de la medida de ejecutoriedad o también como una actuación en la ejecución de un acto que resuelve sobre una medida provisional de la manera que apunta el artículo 95 de la LRJPAC.

Centrándonos en lo que a la Policía Local/Municipal se refiere, este cuerpo está habilitado para iniciar medidas cautelares para garantizar que se cumpla una ordenanza mayormente en los supuestos siguientes: Instalaciones de terrazas sin previa autorización municipal y ocupación de una superficie de suelo mayor a la autorizada. Es en estos supuestos donde

los funcionarios de la Policía Local requerirán al titular o la persona que se encuentre al mando del establecimiento para que proceda a la retirada de la terraza. De no ser atendido el requerimiento los funcionarios de la Policía Local podrán instar la presencia de los servicios municipales que sean necesarios para proceder a su retirada efectuando de este modo la liquidación de los gastos ocasionados (art.19.2 de la Ordenanza municipal reguladora de la Instalación de veladores en suelo publico del Ayuntamiento de Burgos).

Aportando jurisprudència a la materia (STS 1257/1992) podemos afirmar que son muchas las actuaciones que los policies locales relacionadas con actos de ejecuciones forzosas que son derevidados de forma directa de la actividad de Policía Administrativa especial como por ejemplo lo es la imposición de un precinto en actividades que esten bajo el sometimiento de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, donde la resolución del Alcalde dice: “ Ordenar a los Servicios Técnicos y Policia Municipal que procedan a precintar los elementos clausurados si en el plazo de cinco dies no se hubiese llevado a efecto”.

Desde una visión penalista sobre la materia debemos afirmar que el “principio de proporcionalidad obliga que la medida entre la gravedad y el reproche de la conducta definida como típica sea equilibrada y justa en relación a la gravedad del hecho (STS 1746/2010). Por lo tanto la actuación de la policia local en materia de ejecución de actos administrativos ha de estar sujeta a los criterios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad. Precisamente este último debe estar presente en todo momento cuando el campo de actuación a la hora de intervenir es muy amplio delante de unos hechos y delante de una situación determinada.

## **5.2. Seguridad Vial**

La Seguridad vial a pesar de ser una materia que en su amplio contenido se regula mediante normativa de carácter estatal es un campo donde las Entidades Locales juegan un papel fundamental y donde su ingerencia es de notable consideración. Si fijamos un punto de partida podemos situarlo en la LRBRL la cual establece que el Municipio ejercerá en todo caso competencias, con total respeto a la legislación Estatal i Autonómica en materia de ordenación del trafico de vehículos y persones en las vías urbanas (art.25.2 LRBRL). Pero es la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial la que realiza una atribución a los Municipios en esta materia de una forma muy concisa:

1. La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, su vigilancia, la denuncia de infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no este expresamente atribuida a otra Administración.

2. La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos.

3. La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no se hallen provistos de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o exceden de la autorización concedida hasta que se logre la identificación de su conductor. La retirada de los vehículos en vías urbanas y el posterior depósito de aquéllos cuando obstaculicen la circulación o supongan un peligro para ésta así como la retirada de vehículos y el posterior depósito de éstos.

4. La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías.

5. La realización de las pruebas a que alude el apartado o) del artículo 5.

6. El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

Por lo que respecta al Reglamento de circulación en su artículo 93 ( RD1428/2003), indica que a las Ordenanzas Municipales se les atribuye capacidad normativa al dotar a estas que el régimen de parada y estacionamiento será regulado mediante ordenanza municipal donde se podrán adoptar las medidas necesarias para evitar un entorpecimiento del tráfico. El mismo reglamento dota de capacidad a las autoridades locales para determinar que tramos serán los reservados como carriles VAO, fijar las condiciones de utilización y publicarlas en el diario oficial que corresponda ( art.35 del Reglamento General de Circulación) o fijar las condiciones bajo las que debe desarrollarse la circulación así como los límites de velocidad, con carácter temporal a través de la correspondiente señalización (art.37, 38 y 139)

Todas estas competencias presentan una gran complejidad en las grandes ciudades como Barcelona, Madrid o Valencia pero lo que nos queda claro es que la seguridad vial es un servicio público que debe ser prestado por todo el conjunto de Municipios. En lo que respecta a las grandes ciudades, el ejercicio competencial en materia de tráfico es muy habitual que las Corporaciones Locales articulen una serie de medios ya sean personales, económicos o materiales que de una forma organizada constituyen el servicio municipal por el cual se intenta alcanzar el resultado final que no es otro que la ordenación del tráfico (STS 4324/2000).

Para (CANO CAMPOS,2010:2603), existe una notable diferencia entre las actividades de ordenación del tráfico y la regulación del tráfico en sí pues para este la primera se trata de organizar y normar las medidas que tienden a organizar y distribuir corrientes de vehículos y peatones y la segunda comprende todo cuanto se dirige a organizar y distribuir las corrientes de vehículos y peatones respeto al tiempo. Por lo que entre uno y otro existen diferentes medios empleados y diferentes formas de ejecutar las acciones correspondientes. Las primeras de alguna forma se inician a través de la facultad de ordenar la movilidad desde el término municipal las segundas vienen a referirse a la actividad de regular el tráfico para alcanzar el orden público en las infraestructuras de carácter vial. Esto no modifica la inclusión de estas dos actividades en lo que denominamos como “seguridad vial”.

#### **5.4 Las Juntas Locales de Seguridad**

Las Juntas Locales de Seguridad las encontramos incardinadas en el título V de la LOFCS que está dedicado a las Policías Locales redactando que los Municipios que posean cuerpo de Policía local propio pueden constituir una Junta Local de Seguridad el cual será el órgano con competencia para establecer procesos de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro de su territorio competencial.

Este precepto no indica ni el número de miembros de la correspondiente Policía Local ni la obligación de constituir siempre dichas juntas ya que estas son creados como órgano únicamente operativo en su faceta de colaboración y cooperación y por otro lado esta concebido como un órgano de participación ciudadana. Las Juntas Locales de Seguridad nacen como una necesidad de concentrar los esfuerzos entre las diferentes instituciones y los cuerpos de policía para poder así alcanzar la Seguridad y el orden público en los Municipios. En cuanto a sus funciones, están consagradas en el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Estas funciones van a ser explicadas en los siguientes epígrafes.

##### **5.4.1 Funciones en relación a la seguridad ciudadana**

Son las Juntas Locales de Seguridad la encargada de “proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y de la seguridad vial” tal y como redacta el artículo 4 del RD 1087/2010 por el que se aprueba el Reglamento e las Juntas Locales de

Seguridad. A parte, son estas las que tienen la potestad de proponer las prioridades de actuación, las acciones que deben realizarse de forma conjunta y el desarrollo de las campañas preventivas que ayuden a mejorar la seguridad ciudadana. Dentro del ámbito de la Seguridad, que es lo que nos ocupa en este trabajo, le es encomendado a las juntas el intercambiar información entre los diferentes cuerpos de seguridad para el correcto desarrollo de la convivencia municipal dentro siempre del término municipal que corresponda. También les pueden ser encomendadas funciones de Protección Civil como la cooperación con los servicios de estos en los términos establecidos en la normativa en materia de Protección Civil pero sin duda si hemos de destacar algún aspecto fundamental en relación con la Seguridad Ciudadana es lo ya comentado sobre la necesidad de comunicación y coordinación entre los diferentes cuerpos policiales. El intercambio de información tiene que ser constante y centrado en el terreno y el entorno por el que los cuerpos actúan. Para ello se desarrollan en numerosas ocasiones dentro del territorio municipal y del espacio urbano lo que se conoce como “mapas de riesgos” en los cuales mediante los instrumentos informáticos necesarios se pueden visionar los incidentes que sucedan en la población. Es evidente que entre cuerpos de Seguridad pueden surgir conflictos competenciales pero para paliar esta problemática es básica la función de las Juntas de Seguridad ya que son estas las que deben conocer de los conflictos de competencia entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y el Cuerpo Local de Policía.

#### **5.4.2 Funciones como órgano consultivo**

Las Juntas Locales de Seguridad pueden ser definidas también como órganos de consulta ya sea para iniciar un procedimiento de incorporación del cuerpo de Policía Local como policía judicial o como determina la misma Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando el Alcalde, interponga las sanciones correspondientes ya sean leves o graves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita de drogas y por las infracciones que se tipifiquen (art.26 de la misma Ley Orgánica) serán estos competentes siempre con previa autorización y previa audiencia de la Junta Local de Seguridad y podrán imponer sanciones de suspensión de autorizaciones o permisos que la Ley establezca.

En la misma línea las Juntas poseen también los instrumentos necesarios para realizar seguimientos en relación a los acuerdos que se alcancen para poder así verificar y evaluar los resultados. Hay que destacar que ostentan capacidad para elaborar protocolos de actuación cuando se realicen operaciones conjuntas con otros cuerpos u

órganos siempre en el ámbito local. Pero es la jurisprudencia la que se pronuncia i afirma que es necesario aumentar el ámbito competencial de las Juntas Locales de Seguridad por lo que el contenido del artículo 4 del RD 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que regul las Juntas Locales de Seguridad puede ser ampliado:” pone de manifiesto que la función de las Juntas Locales de Seguridad va más allá de lo estrictamente señalado en el artículo 54 de la Ley 2/1986 de establecer las formas de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Policía Municipal (STS 287/2001).

El mismo Reglamento reserva uno de sus capítulos para el tratamiento de las Juntas de Seguridad de Distrito para aquellas poblaciones en que sus peculiaridades demográficas lo recomienden y por su puesto su organización lo permita. Esta capacidad de constituir dicho órgano corresponde a las Juntas Locales de Seguridad siempre a propuesta de la Corporación Local. Estos órganos estan diseñados también para municipios de gran población en los cuales su estructura organizacional se establezca la “territorialización” de la organización municipal mediante las Juntas de Distrito (art.128 de la Ley 7/1985). En cuanto a su ámbito de aplicación, está dispuesto en la disposición adicional única la cual realiza una limitación de la norma que regula las Juntas Locales que se encuentre introducida en el artículo 149.1.29 de la Constitución, a las autonomías que no tengan cuerpos de policía propio y excluyendo también a aquellas Comunidades Autónomas que aún teniendo cuerpo policial propio, tengan competencia para protegr a personas y bienes y para el manteniiiento del orden público. Analizando su naturaleza no cabe duda su carácter colegiado. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrtrivo Común afirma que estos se definen como organos de colaboración interadministrativa de carácter complementario, pero se incardina dentro de los órganos de la Administración periférica del Estado puesto que su presencia es competencia del Alcalde a no ser que asista el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o su respectivo subdelegado de Gobierno en la Provincia. Por lo tanto los podemos definir como órganos que cooperación o colaboración de carácter interadministrativo adscritos a lo que conocemos como Administración periférica del Estado.

## **5.5 Protección Civil**

Es importantes antes de introducirnos en la competencia municipal en materia de Protección Civil aportar una definición de lo que entenemos por Protección Civil. Para ello nos hemos basado en lo redactado por el artículo 1 de la vigente Ley sobre

Protección Civil, la cual afirma que entendemos por protección civil “un servicio público que se orienta al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe extraordinaria o calamidad pública en las que pueda peligrar de forma masiva la vida e integridad de las personas y a la propia protección de éstas, sus bienes y el medio ambiente en los casos en que aquellas situaciones se produzcan”.

Una vez definido lo que entendemos por Protección Civil podemos dar comienzo a indagar en las competencias de los Municipios en materia de Protección Civil. Como punto de partida tomaremos la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local la cual informa sobre la responsabilidad del Alcalde como máxima autoridad en el Municipio en materia de protección civil, donde además se fija para las poblaciones de más de 20.000 habitantes la obligatoriedad de prestar dicho servicio público. Esta Ley incluye las competencias que tienen los Alcaldes y sus Municipios, de esta forma, el artículo 25.2.c) incluye que el Municipio debe ejercer las competencias de protección civil, prevención y extinción de incendios en los términos que señalen las legislaciones estatales y autonómicas. Siempre teniendo presente que solo tiene carácter obligatorio para aquellos municipios que superen los 20.000 habitantes los cuales pueden solicitar a las respectivas autonomías la falta de capacidad para aportar dicho servicio cuando por sus características particulares resulte imposible ofrecer dicho servicio. Ello no quita que las Diputaciones Provinciales deben apoyar a los Municipios para asegurar el correcto establecimiento de la prestación del servicio de Protección Civil, entre otros tal y como expone el artículo 36 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. En la misma línea es evidente que estas Diputaciones deben hacerse responsable de prestar el servicio de Protección Civil en aquellas poblaciones que no excedan de 20.000 habitantes. En estos casos deberán incorporar el plan de protección civil que ha de ser elaborado por dichas Administraciones Provinciales.

Es hora de hacer incapié en las funciones concretas que pueden desarrollar los ayuntamientos en materia de Protección Civil. Estas funciones las hemos clasificado en seis puntos donde para su redacción nos hemos basado en el Manual de la Escuela Nacional de Protección Civil:

1. Dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la protección civil en situaciones de emergencia siempre dentro del término municipal.
2. Aprobación de los planes territoriales o especiales de emergencia en los que para su elaboración están capacitados los Municipios para solicitar de cualquier entidad o persona ya sea pública o privada de información necesaria.

3. Aplicación de estos planes y movilización de los servicios y medios necesarios en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

4. Promover la autoprotección ciudadana para conseguir que las poblaciones se organicen y hagan frente con sus medios propios las diferentes situaciones de emergencia.

5. Revisar el cumplimiento de los reglamentos y ordenanzas sobre seguridad en las empresas, actividades, industrias, medios de transporte colectivos, espectáculos, locales y servicios públicos.

6. Ejercer la potestad sancionadora para las infracciones que sean cometidas contra lo que esté dispuesto en las legislaciones vigentes.

Para concluir este apartado hemos de hacer referencia a la organización a nivel local en materia de Protección Civil. Como primer punto es vital entender que el marco organizacional a nivel municipal viene marcado por el Plan Territorial de cada Comunidad Autónoma en concreto. Es este plan el que incluye la potestad de las entes locales para elaborar y aprobar sus planes de emergencia por lo que en estos casos, la dirección y por consiguiente la coordinación de estas acciones será competencia del Alcalde ya que es la máxima autoridad a nivel local. Como forma de asegurar la correcta redacción y elaboración de estos planes conforme a la legislación autonómica, es la Comisión Autonómica de Protección Civil la encargada de homologarlos. Dentro del consistorio es necesario que el alcalde designe a un Concejal como respectivo delegado de Protección Civil que realice labores de asistencia en el ejercicio de las diferentes competencias. Por otro lado, aquellas poblaciones de más de 20.000 habitantes que posean una alta capacidad económica deben contar con un departamento de protección civil en el cual debe incluirse el personal con conocimientos técnicos que sea necesario.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Las Entidades Locales son las Administraciones Públicas que más interactúan con el ciudadano y por tanto son las que gozan de una cercanía que las dota de una mayor capacidad de actuación frente a estos.

**SEGUNDA:** Las Entidades Locales gozan de autoorganización bajo los principios constitucionales de unidad y autonomía por los cuales se establece un margo legal que pueda satisfacer tanto el interés nacional como el interés local.

**TERCERA:** La regulación de los entes locales no viene dado por una sola norma sino que estamos dealhte de una materia que goza de una extensa legislación a la hora de ser regulada.

La Administración Local está determinada tanto por las leyes que puedan surgira nivel Estatal como por las Autonómicas ya que tanto una como otra van a infuir de forma directa en la regulación y el funcionamiento de cada Entidad Local. Son los Estatutos de Autonomía las normas que marcan de forma considerable los pasos y las pautas a seguir por las Corporaciones Locales.

**CUARTA:** La Administración Local posee la delegación de competencias tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas. La LRBRL establece las competencias propias de las Administraciones Locales entre las cuales encontramos la de Seguridad no siendo esta referida como tal en la regulación normativa sino que la encontramos referida a la Policía Local, la Protección Civil y la extinción y prevención de incendios.

**QUINTA:** La seguridad es una de las funciones que más preocupa a los ciudadanos puesto que es fundamental a la hora de garantizar el bienestar y la tranquilidad ciudadana para que exista una convivencia ordenada entre las personas.

Los Municipios son los encargados de velar por tal Seguridad en la medida que les sea encomendada por la Ley y los encargados de proporcionar los servicios necesarios para cumplir dicha función.

**SEXTA:** Las competencia locales sobre seguridad son un elemento más que necesario a la hora de reconocer como una vedadera institución de las Corporaciones Locales y que se encuentran incluidas en el artículo 137 de la Constitución. Esta es una

competencia propia de los Municipios ya que no se puede negar su simpatía con el concepto de interés local.

De esta forma cualquier regulación de carácter legislativo ya sea estatal o autonómico que invada este ámbito estaría atacando frontalmente la autonomía local.

**SÉPTIMA:** La función de Policía Local queda definida como una de las funciones más representativas en relación a las competencias de Seguridad en el ámbito local. Este cuerpo juega un papel fundamental ya que son los encargados de garantizar la Seguridad Ciudadana y mantener el orden público en el territorio municipal.

No cabe olvidar que estos cuerpos deberían gozar de más autonomía y representación ya que se encuentran en una posición demasiado dependiente y condicionada en la mayoría de las ocasiones a las directrices de otras Instituciones o Cuerpos Policiales. La Policía Local debe configurarse como un verdadero cuerpo policial independiente y dotado de más competencias y funciones ya que en muchos aspectos su actuación es meramente tramitatoria y auxiliar como sucede en relación a la Policía Judicial.

**OCTAVA:** Las facultades de Seguridad Vial se configuran como una competencia fundamental perteneciente a la Administración local por su claro interés local ya sea por las capacidades de planificación y ordenación de la movilidad en el territorio municipal como por la regulación del tráfico, la vigilancia que realizan los cuerpos policiales como la ejecución de las posteriores medidas de seguridad.

La falta de estas competencias o la privación de estas a las Entidades Locales se traduciría también en un ataque a la autonomía municipal.

**NOVENA:** La Protección Civil se configura como un auténtico servicio prestado por las Entidades Locales. Son las mismas Entidades Locales las que tienen la obligación tanto moral como legal de realizar una planificación de este servicio que va a servir de pilar o de base para el desarrollo de medidas de carácter preventivo ante una posible catástrofe. La protección civil goza de una caracterización especial ya que aún teniendo los Municipios competencias delegadas, están en continua dependencia de las directrices que se marquen a nivel estatal y autonómico.

**DÉCIMA:** Durante estos años la Ley 7/1985 ha demostrado su notable incapacidad para garantizar una correcta Autonomía Local. Los problemas que se han detectado durante estos años y después de realizar un estudio sobre las competencias de las

Entidades Locales no cabe duda que deben desarrollarse modificaciones para que estas puedan cumplir su función tal y como la Constitución ordena.

## BIBLIOGRAFIA

- ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local*. Ariel, 1988.
- CAMPOS, T., “Las competencias de los municipios en materia de tráfico”.  
*Tratado de derecho municipal*. Iustel, 2011
- CARRAU, J., “Estudio y tramitación de la reforma del estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana.” *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2005.
- Constitución Española. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.  
*Boletín Oficial del Estado*, 1978.
- CRUZ MÁRQUEZ, G., *Gobernabilidad local en España/Local Governability in Spain*.  
*Política y sociedad*, vol. 47 (2010).
- CUDOLÀ, V., “Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil”.  
*En Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona*. Editorial Aranzadi, 2008.
- ENTERRIA, E. / FERNANDEZ, T., *Código de las Leyes*, 1975.
- FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J., *El debate sobre la autonomía municipal*. *Revista de administración pública*, nº147.1998.
- FRANCO Gil, J., “Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los cuerpos de Policía Local”. 2014.
- IBÁÑEZ, S., “Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, nº20, 2010.
- JEFATURA, DEL ESTADO. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de bases de régimen local. *Boletín Oficial del Estado*, 1985.
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. *Boletín Oficial del Estado*. 2003.
- Ley. 6/1999, de 17 de Abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 1999.
- Ley. 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
- Ley. 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y

- Gestión de Emergencias. Boletín Oficial del Estado, 2010.
- Ley. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. *Boletín Oficial del Estado*, 1986.
  - Ley. 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*, 2015
  - Ley. 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
  - Ley. 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
  - LORAS, F. / BAQUER, L., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Centro de estudios constitucionales, 1990.
  - MERKL, A. / MONEREO, J., “Teoría general del derecho administrativo”. Comares, 2004.
  - MORANT, R., “Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”. *Revista de administración pública*, 1987.
  - NÚÑEZ IZQUIERDO, F., “La policía judicial. El auxilio con la Administración de justicia en la investigación criminal”. *Artículos doctrinales de Noticias Jurídicas*, 2012.
  - OCAÑA, L., *Curso de derecho administrativo*. Editorial Aranzadi, 1996.
  - OLVERA, T., *El régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre: análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial*. LA LEY, 2008.
  - PARICIO RALLO, E., “La Policía Local como policía judicial”. 2008.
  - Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. *Boletín Oficial del Estado*, 2010.
  - Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. *Boletín Oficial del Estado*, 1986
  - REIGADA, A., “Dogmática administrativa y derecho constitucional: El caso del servicio público”. *Revista española de derecho constitucional*, 1999.
  - RIVERO NUÑEZ, C. / ARANDA, S., “La autonomía de los entes locales”.

*Teoría y Realidad Constitucional*, 2013.