

Documentación Administrativa
Recibido: 27-10-2023
Modificado: 02-05-2024
Aceptado: 02-05-2024
Prepublicado: 06-06-2024
ISSN: 1989-8983 – DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11288>



Referencia: Terrón Santos, D. (2024). Municipios rurales de reto demográfico y garantía del servicio de policía local. *Documentación Administrativa*. Prepublicado el 06-06-2024. <https://doi.org/10.24965/da.11288>

Municipios rurales de reto demográfico y garantía del servicio de policía local

Rural municipalities of demographic challenge, the warranty of the local police service

Terrón Santos, Daniel

Universidad de Salamanca. Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal
(España – Spain)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9538-2248>
datersa@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca, director de la Cátedra Almirante Martín Granizo (USAL-CESEDEN). Entre sus líneas de investigación caben destacar la contratación pública estratégica, seguridad y defensa, la protección de datos personales y la inteligencia artificial. Con actividad docente en la Escuela Nacional de Policía, Escuela de Administración Pública de Castilla y León y en el INAP.

RESUMEN

Objetivos: examinar el contexto en el que se está prestando el servicio de policía local, que atiende las realidades fácticas y necesidades de todos los entes locales, con sus distintas particularidades. **Metodología:** análisis de los datos y de la normativa que regula el régimen de las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como estudio de la documentación y jurisprudencia que afecta a los principales aspectos planteados. **Resultados:** se acredita la imposibilidad de abordar una organización única de la Policía Local, necesitada de adaptación a las circunstancias concurrentes a cada realidad territorial. **Conclusiones:** se constata el paulatino abandono de la presencia policial, de cualquier cuerpo, en núcleos rurales y por distintos motivos, al tiempo que se apuntan medidas para tratar de invertir la tendencia, garantizando nivel de seguridad aceptables en los ámbitos territoriales rurales.

PALABRAS CLAVE

Policía local; despoblación; servicio público; movilidad horizontal; retribuciones.

ABSTRACT

Objectives: To examine the context in which the local police service is provided, taking into account the realities and needs of all local authorities, with their different characteristics. **Methodology:** Analysis of the data and regulations governing the regime of the security forces and bodies, as well as a study of the documentation and jurisprudence affecting the main aspects raised. **Results:** The impossibility of approaching a single local police organisation, which must be adapted to the circumstances of each territorial reality, is acknowledged. **Conclusions:** The gradual abandonment of the presence of the police, of any body, in rural areas, for various reasons, is confirmed, while at the same time measures are proposed to try to reverse the trend and guarantee an acceptable level of security in rural areas.

KEYWORDS

Local police; depopulation; public service; horizontal mobility; remuneration.

SUMARIO

1. LA POLICÍA LOCAL EN CIFRAS: TERRITORIO Y POBLACION. 2. VISIÓN GENERAL DE LA POLICÍA LOCAL EN EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL. LIMITACIÓN FUNCIONAL CUANTITATIVA. 3. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL. ALGUNA REFERENCIA AL ESTATUTO DEL POLICÍA. 3.1. UN ESTÁNDAR LEGAL DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL. 3.2. ¿NUEVOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL? LA FÓRMULA ASOCIATIVA. 3.3. UNA REFERENCIA AL ESTATUTO DEL POLICÍA LOCAL. EL INGRESO Y LA MOVILIDAD HORIZONTAL. 4. OTRAS MEDIDAS RELATIVAS A LA MOVILIDAD HORIZONTAL Y A LA LIBERTAD DE RESIDENCIA POR SU REPERCUSIÓN EN CIERTOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL. 4.1. COMPLEMENTO ESPECÍFICO EN MUNICIPIOS RURALES. 4.2. LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE RESIDENCIA. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. LA POLICÍA LOCAL EN CIFRAS: TERRITORIO Y POBLACIÓN

España cuenta con unos 66 250 agentes de Policía local¹, repartidos entre todas las comunidades autónomas. Teniendo en cuenta la superficie total del país (505 990 km²), su población total (47 385 107 habitantes) y el número total de municipios (8131), las cifras resultantes de cualquier cálculo darían idea de la realidad de la situación si nos atenemos a las relaciones agente de Policía local por habitante; agente de Policía local por km², y agente de Policía local por municipio, en términos nacionales.

En un nivel de desagregación mayor, si nos centramos en los municipios que tienen formalmente la consideración de rural en España, hay 6827 municipios que no superan los 5000 habitantes y que concentran a 5,7 millones de personas, lo que supone, aproximadamente, el 12% de la población total. Si tomamos en consideración los municipios que superan el umbral de los 5000 habitantes y fijamos el límite de población en 20 000 personas, pero ubicados fuera de las áreas urbanas, e incluimos todas sus entidades locales singulares de población que individualmente no superen los 5000 habitantes –por lo que en términos estrictos pueden considerarse núcleos rurales–, añadiríamos otros 147 municipios, que concentran el 2,2% de la población total².

Formalmente, en cuanto a los considerados *rurales*, estos son los datos:

- 2 996 629 habitantes viven en municipios entre 2001 y 5000 habitantes. El 6,32% de la población de España.
- 1 240 089 habitantes viven en municipios entre 1001 y 2000 habitantes. El 2,62% de la población de España.
- 721 010 habitantes viven en municipios entre 501 y 1000 habitantes. El 1,52% de la población de España.
- 651 192 habitantes viven en municipios entre 101 y 500 habitantes. El 1,37% de la población de España.
- 78 172 habitantes viven en municipios de 100 habitantes o menos. El 0,16% de la población de España³.

Traducidos estos datos en información, España cuenta con un policía local para cada 719 habitantes, en una extensión de 7,5 km², por lo que cada municipio tiene una media de 8,15 agentes de Policía local, media que todavía es superior en los de menos de 5000 habitantes, pero, aunque las matemáticas son exactas, la realidad dista mucho de estos resultados. Sirva el ejemplo de Castilla y León, donde los datos son los siguientes:

¹ Cifra aproximada, obtenida de: <https://www.campustraining.es/noticias/cuantos-policias-hay-en-espana/>

² De esta manera, a los efectos de esta convocatoria se definen los «municipios de reto demográfico» como los municipios de hasta 5000 habitantes y los municipios no urbanos de hasta 20 000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5000 habitantes. Agregando ambas tipologías, existen 6974 municipios en el territorio nacional que cumplen las características anteriores y que representan algo más del 14% de la población total.

³ Un total de 4991 municipios españoles tienen menos de 1000 habitantes y acumulan el 3% de la población, según el avance de la *Estadística del padrón continuo* del Instituto Nacional de Estadística (INE).

TABLA 1. MEDIA DE AGENTES POR MUNICIPIOS DE CASTILLA Y LEÓN

Más de 20.000 habitantes	41,43
Entre 20.000 y 15.000 habitantes	18,5
Entre 15.000 y 10.000 habitantes	22,2
Entre 10.000 y 5.000 habitantes	8,71
Entre 5.000 y 2.000 habitantes	2,97
Menos de 2.000 habitantes	0,5

Fuente: elaboración propia.

Este resultado, extrapolable a la realidad de los municipios de menos de 5000 habitantes del territorio nacional, es consecuencia de una realidad geográfica y demográfica que ahonda la problemática expuesta. La gran mayoría de los municipios del país tienen menos de 5000 habitantes, incluso menos de 2000, con una extensión territorial considerable y un número de localidades integradas en el municipio en no pocas ocasiones, lo que no hace sino multiplicar varias veces el número de entidades locales existentes. En proporción, el número de agentes de Policía local, cuando existe, es exiguo para las funciones que se exigen hoy a este cuerpo, problemática que trataremos de abordar y, en medida de lo posible, plantear alguna solución para la prestación de un servicio público de policía local real, efectivo, eficaz y eficiente.

2. VISIÓN GENERAL DE LA POLICÍA LOCAL EN EL MODELO POLICIAL ESPAÑOL. LIMITACIÓN FUNCIONAL CUANTITATIVA

Los cuerpos de Policía local son institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS). Además, tienen que adecuarse conforme la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las comunidades autónomas y los reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes ayuntamientos (Campos Doménech, 2016; Muñoz Marín, 2016). Domina, en la concepción funcional de la Policía local, dentro del complejo modelo policial español, una visión de *policía administrativa* que el Tribunal Constitucional ha descrito en estos términos (FJ 5.º de la STC 86/2014, de 29 de mayo):

Respecto a los cuerpos de policía local hemos declarado (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 7) que sus funciones «trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad predominantemente “de policía administrativa” [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente “de seguridad” de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo». Atendiendo a lo anterior, es patente, dada la actividad de policía eminentemente administrativa que es propia de estos cuerpos (...).

Características estas que determinan un marco complejo para el desarrollo de la actividad de la Policía local en aquellos municipios considerados como rurales⁴. Conviene recordar que las corporaciones locales tienen una labor innegable en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado

⁴ A los meros efectos aclaratorios se entiende en el presente texto esta referencia al ámbito rural hecha respecto de aquellos municipios que cuentan con una población inferior a los 5000 habitantes, aunque el fenómeno se acentúa en aquellos con menor población, donde no existe realmente un cuerpo de Policía local, sino tan solo agentes que, en la mayoría de los casos, prestan servicio de forma solitaria.

por la propia CE y desarrollado en la LOFCS (en el mismo sentido, Barcelona Llop, 2003), que como señala el expositivo del texto legal «ha de estar presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando».

El despliegue territorial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE) se ordena sobre la base de lo previsto en el art. 11.2 de la LOFCS, de manera que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercer las funciones de policía general de seguridad en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, mientras la Guardia Civil las ejercerá en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

De conformidad con ello, los anexos de la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, determinan la presencia de las unidades del CNP en el territorio de Castilla y León, sobre una base fundamentalmente urbana que alcanza a las capitales de provincia y alguna otra localidad por razones funcionales (Aranda de Duero, Astorga, Béjar, Miranda de Ebro, Monforte de Lemos, Ponferrada, San Andrés de Rabanedo). Por su parte, desde el Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo, por el que se determina la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil y sus revisiones, este cuerpo ha emprendido un replanteamiento de su despliegue territorial histórico y la adopción de nuevos medios para desarrollar sus funciones de seguridad en el ámbito rural, que ha conllevado el cierre de numerosas casas cuartel, la concentración de efectivos y el nuevo diseño de los puestos y puestos auxiliares⁵.

Como consecuencia de todo ello, cada vez existe más territorio cubierto por menos centros pertenecientes a las FCSE. Pero conviene no olvidar que los municipios participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la legislación de régimen local, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, la LOFCS, así como en la normativa vigente en materia de emergencias y protección civil, tráfico y seguridad vial, espectáculos públicos y actividades recreativas, entre otros textos legales⁶.

Si recordamos, *grosso modo*, que se atribuyen a las Policías locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía y, específicamente, la ya citadas de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano, vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local, más las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de policía judicial o seguridad ciudadana, cabe preguntarse si existe margen posible para dar mayor presencia territorial a estos cuerpos policiales que, de alguna forma, compense los vacíos originados por el nuevo despliegue de las FCSE.

Y como se reconoce la potestad normativa de la comunidad autónoma en la materia «seguridad pública» y se parte de la autonomía municipal para la ordenación complementaria de este tipo de policía, más allá de las previsiones de régimen estatutario que sean aplicables a los policías locales y el sometimiento de estos a los criterios generales establecidos en los capítulos II y III del título I de la LOFCS, parece posible un cierto (aunque mínimo) ámbito de configuración normativa autonómica⁷.

Diferentes comunidades autónomas, ejerciendo sus competencias en materia de seguridad pública y de coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales, han promulgado distintas y sucesivas leyes de coordinación de las Policías locales que, entre otras cuestiones, se enfrentan al hecho de que «la normativa estatal admite distintas modalidades desde la creación de Cuerpos de Policía propios, por parte de las Corporaciones Locales, hasta la utilización de personal auxiliar de custodia y vigilancia». Con ello se apuntaba a una distinción entre Policía local-función y Policía local-cuerpo, que tuvo su tratamiento inicial y transitorio en el «Texto refundido de las disposiciones locales vigentes que autorizaba la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local» (en adelante LBRL). En el aquel texto (Real Decreto

⁵ Véase: Congreso de los Diputados, Comisión de Interior. «Comparecencia de la directora general de la Guardia Civil» (18-3-2021). En especial, la directora general destaca el papel de los equipos ROCA (Robo en el Campo) frente a robos en explotaciones agropecuarias. No se encuentran, sin embargo, referencias a otra pequeña, pero muy trascendente delincuencia que se está extendiendo y afectan a segundas viviendas y patrimonio cultural (iglesias rurales, ermitas, concentraciones arqueológicas...).

⁶ Problema que ya se deja entrever para el caso concreto de Castilla y León, una de las comunidades autónomas donde ese problema se manifiesta con mayor virulencia. *Vid.* Orduño Prada (2015) *in totum*.

⁷ Recuérdese que la STC 172/2013 declaró que «para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de "seguridad pública". Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE». Con ello, se declaran constitucionalmente diferentes las competencias en materia de «coordinación de policías locales» y en materia de «seguridad».

Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, disposición transitoria cuarta):

La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos.

Entre los textos autonómicos, el Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía establece la exigencia de un mínimo de cinco efectivos en todos los cuerpos de la Policía local, y la obligatoriedad de que todos los municipios con población mayor o igual a 5000 habitantes cuenten con cuerpo de la Policía local. Sin tratarse de una exigencia, el art. 12 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, toma como referencia la cifra de 5000 habitantes para determinar la creación de Policías locales, en tanto que no será preciso trámite alguno a mayores de la aprobación de la decisión por parte del pleno municipal. En el caso de la todavía más reciente Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria, esa cifra opera como recomendación⁸.

En todo caso, los textos legales que regularon la creación de cuerpos de Policía local, respetando la autonomía municipal para aquellos municipios que no alcanzaban la cifra de población de referencia u obligatoria, exijan en ocasiones una estructura mínima (a diferencia del art. 6 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León –en adelante LPLCyL–, que no lo hace), lo que faculta la posibilidad de prestación del servicio con un número de agentes a partir de la unidad.

El *Informe sobre el modelo policial español* (Ministerio de Justicia e Interior, 1995) mencionaba la

imposibilidad de existencia (efectiva) de cuerpos de policía con uno, dos, tres o cuatro funcionarios policiales carentes de cualificación profesional y de medios para ejercer sus funciones. Solamente para asegurar una presencia policial mínimamente significativa durante veinticuatro horas por veinticuatro horas, sería preciso contar con una plantilla de al menos dieciséis funcionarios y ello solamente para garantizar una presencia permanente, obviamente con una prestación bajo mínimos del servicio.

Si es cierto que suele considerarse que la tasa de policías locales por cada 1000 habitantes debe oscilar entre 1,5 y 2, no lo es menos que hace una década el 43% de los cuerpos locales de Policía tenía entre 1 y 5 funcionarios, y que en España existan 288 cuerpos de Policía local formados por un único funcionario; 231 de 2, y 164 con 3⁹. No existe uniformidad en las regulaciones autonómicas en cuanto a las limitaciones cuantitativas relacionadas con la población con la que debe contar un municipio para contar con un servicio público de Policía local. Sin ir más lejos, en el vigente texto legislativo de Castilla y León ya citado no existe una limitación cuantitativa, ni siquiera orientativa, para la existencia de un cuerpo de Policía local, a diferencia de otras comunidades autónomas que cifran en 5000 el número mínimo de habitantes de la corporación local para poder amparar la existencia de un cuerpo de Policía local.

Los miembros de los cuerpos de Policía local, en el ejercicio de sus funciones, tienen a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad (Lazúen Alcón, 2010). Son de aplicación al desarrollo de sus funciones policiales, las reglas de actuación de la Ley Orgánica 2/1986, que, más allá de las «competencias propias» identificadas en el art. 53 de aquella¹⁰, deben completarse con lo previsto en la propia Ley de Bases de Régimen Local (que ahora otorga a los municipios competencias en materia de policía local, protección

⁸ La ley cántabra dispone, art. 14.2, que en los municipios de más de 5000 habitantes podrá existir un cuerpo de Policía local, no estableciéndose como obligación y correspondiendo su creación al pleno de la corporación, previo informe preceptivo, pero no vinculante, de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Igualmente, para los municipios de población igual o inferior a 5000 habitantes podrá existir cuerpo de Policía local si así lo acuerda el pleno de la corporación y lo autoriza la consejería competente en materia de coordinación de Policías locales, previo informe preceptivo pero no vinculante de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

⁹ Tomamos estas referencias y las anteriores de Barcelona Llop (2012).

¹⁰ a) Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

d) Policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de esta Ley.

civil, tráfico estacionamiento de vehículos y movilidad, protección de la salubridad pública, participación en la vigilancia de la escolaridad obligatoria, art. 25) y, particularmente, con el texto añadido por la Ley 57/2003 en la disposición adicional décima: «En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad».

La inclusión en la LBRL, por esa misma ley, de un régimen administrativo sancionador por vulneración de las ordenanzas municipales (título XI), ha potenciado –a la par que otorga seguridad jurídica– la acción ordinaria de la Policía local a través de la tipificación de conductas que han de ser objeto de atención por el desarrollo profesional del policía local: ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, e incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas¹¹.

En particular, puesto que los miembros de los cuerpos de Policía local están sometidos a la LOFCS, les resulta de aplicación la obligación de evitar cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral (no hay razón especial para entender que tal obligación se refiere únicamente a la conducta por parte del agente) o la evitar un daño grave, inmediato e irreparable y auxiliar y proteger a los ciudadanos siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello (art. 5.2).

Todo ello no es sino manifestación del principio básico, atributivo de competencia, enumerado en el art. 5.4 LOFCS: «Debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana». Son estas exigencias estatutarias, que pesan como obligaciones de los miembros de la Policía local agente, las que, por su condición de agente de la autoridad, resultan particularmente útiles, en especial allí donde no haya otro policía.

La Policía local es –lo ha sido tradicionalmente– aquella institución a la que se acude por la ciudadanía en busca de una información o en demanda de ayuda ante una dificultad imprevista de la tipología más diversa. De hecho, es el cuerpo que mejor responde a los requerimientos y demandas sociales, de forma que, paulatinamente y al amparo de estos títulos genéricos indicados, ha ido ampliando su ámbito funcional, abarcando temas como el medio ambiente, el consumo, la asistencia a las víctimas, los malos tratos en el seno de la familia, la mediación y la pequeña delincuencia, entre otros muchos. Todos ellos son temas en los que, de un modo u otro, la Policía local ya venía desarrollando algún tipo de actuación.

A la Policía local se le *exigen* respuestas y soluciones concretas. Se le pide un alto nivel de conocimientos profesionales, una decidida implicación en los temas en los que interviene y una actitud claramente positiva de mediación y de búsqueda de alternativas. El policía¹², sin embargo, se encuentra inmerso en la contradicción que representa esa creciente complejidad de la demanda social y organizaciones fuertemente

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las comunidades autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

¹¹ Previa tipificación en las ordenanzas municipales o en la legislación especial, el policía local debe vigilar, por ejemplo: a) la perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos, siempre que se trate de conductas no subsumibles en los tipos previstos en el capítulo IV de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana; b) el impedimento del uso de un servicio público por otra u otras personas con derecho a su utilización; c) el impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público; d) los actos de deterioro grave y relevante de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio público; e) el impedimento del uso de un espacio público por otra u otras personas con derecho a su utilización; f) los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana (art. 140 de la LBRL en su redacción actual).

¹² Se omiten, salvo lo que se dice a continuación, referencias al estatuto profesional y personal de los miembros de los cuerpos de Policía local por entender que tales contenidos de detalle de cualquier ley han de ser negociados con los representantes sindicales de los agentes. No obstante, en los procesos de audiencia pública de los posibles anteproyectos de ley que puedan ir publicándose cabe la presentación de propuestas o documentos completos donde se recojan los distintos problemas y reivindicaciones del cuerpo. Así, por ejemplo, *Por una ley de coordinación moderna y que solucione problemas reales* (disponible en: <https://participacyl.es/legislacion/processes/2599/proposals/7169-por-una-ley-de-coordinacion-moderna-y-que-solucione-problemas-reales>).

burocratizadas de escasa flexibilidad y capacidad de adaptación a un entorno cambiante, que no siempre ofrecen respuestas a sus inquietudes personales y profesionales. En cambio, en otras ocasiones (caso de los municipios de menor población donde puede existir un grupo reducido de agentes) el policía se ve sobrecargado por la acumulación de tareas o se limita a las tradicionales de vigilancia del tráfico seguridad vial y vialidad.

También este aspecto relativo al régimen estatutario del personal de Policía no puede ser atendido si la plantilla disponible en el municipio no cuenta con una dimensión mínima, que correspondería establecer a la norma de coordinación autonómica, por debajo de la cual no existe, en realidad, cuerpo de Policía local.

3. LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL. ALGUNA REFERENCIA AL ESTATUTO DEL POLICÍA

3.1. Un estándar legal de los cuerpos de Policía local

Aproximándonos a la realidad fáctica es frecuente que legalmente se configure a la Policía local desde una perspectiva de proximidad al ciudadano, al tiempo que, en aras de la eficacia, se le exige adaptarse a las singulares condiciones de cada municipio¹³. Esto supone que sea preciso realizar importantes esfuerzos para que los medios humanos y materiales, así como la formación, sean los idóneos para dar cumplimiento a las anteriores premisas.

Los datos transcritos en el primer epígrafe, junto con la regulación vigente que se expone, implican una realidad poco halagüeña, reproducida en no pocos de los pueblos que se están quedando sin proximidad de personal de Policía, sin agentes que ostenten legalmente la condición de agentes de la autoridad. Problema conexo, pero diferente, es que buena parte del territorio rural ha quedado entregado, en lo que se refiere al aseguramiento de la vigilancia del territorio a fin de garantizar el libre ejercicio de los derechos, a las prioridades territoriales y funcionales de las FCSE.

Un esquema similar al que se contenía en el Real Decreto Legislativo 781/1986 pasará a las primeras leyes autonómicas reguladoras de Policías locales¹⁴. Posteriormente, con carácter general, los textos legales que regularon la creación de cuerpos de Policía local fueron respetando la autonomía municipal para aquellos municipios que no alcancen la cifra de población de referencia (5000 habitantes), aunque exigirán, al menos momentáneamente, una estructura mínima¹⁵.

La legislación autonómica se ha venido centrando más en la regulación de los cuerpos de Policía Local que en las funciones propias de la policía, respetando siempre la autonomía municipal. Es pacífico el *estándar* cierto, por el que directa o indirectamente es preciso que los cuerpos de Policía local estén integrados por siete o más efectivos. Así, deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Contar, como mínimo, con en plantilla con un subinspector, un oficial y cinco agentes.
- b) Cubrir el servicio de forma permanente. No obstante, con todo resulta patente el amplio reconocimiento de la autonomía municipal.

Partiendo del hecho de que los recursos humanos existentes en muchos pequeños municipios resultan insuficientes desde el punto de vista de la eficacia, y que por debajo de 3 agentes (el mínimo de personal, con que en se puede garantizar cierta continuidad y presencia operativa) en propiedad no debería hablarse de Cuerpo de Policía Local en forma estricta (Fernández Sánchez, 2016). Ese estándar, en muchos casos

¹³ Así ocurre, por ejemplo, en la exposición de motivos (II, párrafos tercero y cuarto) de la LCPLCyL. Al respecto, *vid.* Gil Franco (2014).

¹⁴ La Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León (arts. 4. y 5) disponía: «Podrán crear cuerpos de policía propios los municipios de la comunidad de Castilla y León que tenga una población igual o superior a 5000 habitantes, o los que, teniendo varios núcleos de población, al menos uno de ellos supere los 2000 habitantes. Los municipios no comprendidos en el apartado anterior cuando existan notorios motivos de necesidad o conveniencia, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Los municipios que no cuenten con un cuerpo de policía propio, las funciones de este podrán ser desempeñadas, junto a otras, por agentes que necesariamente serán funcionarios públicos y ostentaran la denominación que se determine, previo informe de la comisión de coordinación de policías locales (auxiliares de policía local)».

¹⁵ *Vid.* art. 6 de la Ley 9/2003 de las Cortes de Castilla y León en su redacción original: «Los municipios que decidan crear Cuerpos de Policía Local, con independencia de otras limitaciones legales, deberán cumplir las siguientes condiciones mínimas: a) Contar con una plantilla de: un Subinspector, un Oficial y cinco Agentes. b) Cubrir el servicio de forma permanente. c) Disponer de dependencias específicas y adecuadas a sus funciones, de medios técnicos idóneos y suficiente dotación presupuestaria. Esta premisa se elimina con la Ley 3/2018, de 2 de julio, por el que se modifica la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, aunque se mantiene ex art. 6.1, que los municipios de la Comunidad de Castilla y León podrán crear Cuerpos de Policía propios, siempre que lo estimen oportuno en función de sus necesidades (...)».

legalmente diseñado, debe ser el modelo mínimo que implantar. Con él se permite cubrir necesidades básicas, cumpliendo a la vez con los derechos propios de todo empleado público: jornada, vacaciones, permisos, etc. A mayor abundamiento, el hecho de tener un cuerpo policial local así configurado permite garantizar la promoción horizontal y vertical dentro del mismo cuerpo, sin necesidad de aplicar movilidad¹⁶, dejando esta para ocasiones incidentales (incremento de demanda de agentes en los municipios con intensidad turística temporal o debido a incapacidad transitoria, excedencias, etc.), siempre que la demanda no se extienda en el tiempo, aun no siendo permanente.

Diseñado el cuerpo, para salvaguardar la permanencia en aquellos municipios que cuentan con un número inferior a esa cifra, al tiempo que se permite incrementar el número de municipios dotados con servicios de Policía local, debería ensayarse la figura de la «asociación de municipios»¹⁷. Las fórmulas colaborativas temporales –aunque algunas terminen siendo continuadas en el tiempo– de los cuerpos de Policía local existentes (sean municipales o se incorporen a una asociación de municipios) constituyen un recurso necesario pero limitado a atender necesidades puntuales específicas.

3.2. ¿Nuevos cuerpos de Policía local? La fórmula asociativa

Los sesgos que presentan las cifras de las estadísticas demográficas y territoriales de España no se prestan a un rígido criterio legal sobre la obligatoriedad o no de la existencia de cuerpo de Policía local¹⁸. Ello puede indicar cierto grado de complejidad de la vida municipal, que requeriría la presencia de un cuerpo policial *ad hoc*. Así puede suceder en aquellos municipios que, superando la cifra de 5000 habitantes, no cuenten con cuerpo de Policía local, y que podrían ser objeto de atención preferente, previa evaluación de sus necesidades específicas y, en su caso, de impulso hacia la creación de tal cuerpo con el condicionante (al que se alude a continuación) de extender mediante el mecanismo de la asociación de municipios el ámbito territorial del posible cuerpo de Policía local.

En un contexto de dinámicas poblacionales dirigidas hacia el alfoz de las capitales de provincia¹⁹, quizá requiera la implantación de un cuerpo de Policía local exclusivamente en alguno de esos municipios, pero, en todo caso, debería impulsarse la desmunicipalización del nuevo cuerpo, extendiendo su ámbito espacio-funcional a un territorio más amplio que el del simple municipio.

Deben centrarse los esfuerzos en fortalecer, orgánica y funcionalmente, los cuerpos existentes, así como asumir las fórmulas que permite el marco legal para extender su territorio de cobertura. Solo así se puede garantizar la prestación del servicio público de policía local con las máximas garantías de cumplimiento de los principios que orientan al mismo.

Una de las fórmulas se encuentra en los convenios de colaboración entre municipios²⁰; incluso es posible la vía convencional con las Administraciones autonómicas, ya que buena parte de las funciones de

¹⁶ La denominada Escala Técnica de la Policía local comprende las categorías siguientes: a) inspector y b) subinspector. A su vez, las categorías de inspector y subinspector se clasifican en el grupo B. Por otra parte, la escala ejecutiva comprende las categorías siguientes: a) oficial y b) agente. Las categorías de oficial y agente se clasifican en el grupo C. Conforme al art. 76, en relación con la disposición transitoria tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, se integrarán en los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el art. 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias: grupo A: subgrupo A1; grupo b: subgrupo A2; grupo C: subgrupo C1; grupo D; subgrupo C2. Por tanto, los inspectores serán subgrupo A2 (grado universitario), en tanto que los oficiales y agentes serán subgrupo C1 (bachillerato).

¹⁷ No estamos ante la figura colaborativa del art. 16 LCPLCyL, previsto para que aquellas circunstancias que se den eventualmente y se precise atender las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla. Los ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León podrán convenir entre sí que miembros de los cuerpos de Policía local, previa aceptación de los mismos, puedan actuar fuera de sus propios términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que les correspondan.

¹⁸ Sobre la necesidad de reformular el concepto de la *Policía local*, De Rojas Martínez-Parets (2012).

¹⁹ El particular panorama de la evolución demográfica de aquellas comunidades autónomas donde la despoblación es un problema acuciante no debe ignorar que las capitales de provincia, precisamente donde tradicionalmente existen cuerpos de Policía local con mayor número de miembros, generalmente están perdiendo población. Así resulta de las cifras oficiales de población referidas a 1 de enero de 2022 y declaradas oficiales por el Gobierno a través del RD 1037/22. Esto supone que *no es previsible* un incremento significativo del número de integrantes de sus cuerpos policiales. Tras los procesos de cobertura de plazas en aplicación de la tasa de reposición, las vacantes no serán frecuentes. Luego el ámbito de crecimiento debe venir de los municipios de menor población, quizá situados en zonas próximas, que bajo fórmulas de colaboración podrían proporcionar un mayor número de plazas de policía local en cuerpos constituidos *ad hoc*.

²⁰ La figura colaborativa próxima a la del art. 16 LCPLCyL (en circunstancias que se den eventualmente y se precise atender las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla, «los Ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León

policía administrativa, correspondientes a la competencia autonómica, entre las que pueden incluirse la inspección y vigilancia, podrían convenirse con dicha Administración para su prestación por la Policía local.

Pero esas fórmulas no dejan de adolecer de un carácter temporal más o menos acentuado. Sin embargo, la figura de las *asociaciones de municipios*, introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural, es una fórmula que permite (en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes pertenecientes a una misma comunidad autónoma no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local) asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta ley. El origen de tan curiosa figura (de cuya finalidad dice mucho el hecho de que fuera introducida a consecuencia de la tramitación de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural) responde, evidentemente, a la prohibición elevada por el Tribunal Constitucional de la prestación mancomunada del servicio de policía local (STC 50/93, con relación al art. 8. El art. 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 6/1988) sobre la base del «carácter estrictamente municipal de la acción policial» en la LOFCSE²¹.

Un régimen legal propio para tales asociaciones forma parte, creemos, de las potestades de coordinación de la Policía local que pertenecen a las comunidades autónomas, respetando la limitación cuantitativa que resulta de la normativa básica (40 000 habitantes). Otros aspectos del muy escaso derecho estatal básico (la citada Orden INT/2944/2010), aun cuando no sean de fácil configuración normativa, deben ser abordados en la futura normativa autonómica. Las restricciones a la asociación de los municipios limítrofes conforme a la normativa estatal básica no pueden interpretarse en el sentido de que todos ellos deban serlo respectivamente. Basta, en nuestra opinión, continuidad geográfica entre los términos municipales que se asocien. Más difícil es formular los mecanismos de gestión ordinaria de las funciones de tales cuerpos de Policía local dependiente de una asociación de municipios, aunque en el nivel legislativo debería clarificar el contenido necesario del «acuerdo de colaboración» que menciona la disposición adicional quinta de la LOFCSE.

En cualquier caso, la normativa básica estatal da por supuesto que lo que se asocian son los cuerpos de *Policía local dependientes de los respectivos municipios*, esto es, una pluralidad de cuerpos de Policía local, por lo que –cuando la finalidad de la creación de tales cuerpos sea la constituir una asociación– el *estándar legal* antes enunciado debe reformularse y entender que se refiere a la totalidad de los cuerpos de Policía local implicados. Este conjunto de marcos legales puede impulsar que cuerpos de Policía local, de mayor estructura personal y material, desempeñen sus funciones (más las que les asigne el eventual convenio de colaboración con la Administración autonómica) en ámbitos no estrictamente municipales, saltando así por encima de la *colmena* municipal.

3.3. Una referencia al estatuto del policía local. El ingreso y la movilidad horizontal

En el aspecto personal-estatutario debemos apuntar algunas notas que añadir a la condición de funcionario que *per se* reviste a los miembros de la Policía local integrados en un cuerpo único (municipal), aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades municipales bajo la autoridad y dependencia del alcalde²². El mando inmediato de la Policía local corresponderá, en cada entidad, al jefe del cuerpo *en aquellos casos en los que exista*, no siendo infrecuente su inexistencia en muchos de los municipios que cuentan con Policía local.

El ingreso se hace por oposición, exigiéndose las condiciones físicas que se determinen, y adquieren la condición de funcionarios de carrera²³ los aspirantes que superen todas las fases de la selección prevista.

podrán convenir entre sí que miembros de los Cuerpos de Policía Local, previa aceptación de los mismos, puedan actuar fuera de sus propios términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que les correspondan») ha venido utilizándose *habitualmente* en otros territorios: *vid.* Fernández Sánchez (2016), *op. cit.*, para la provincia de Tarragona.

²¹ Debe observarse, sin embargo, que la razón del fallo habla de inconstitucionalidad mediata; esto es, porque la prestación mancomunada de la Policía local no está expresamente admitida en la LOFCSE. Una modificación de esta permitiría con normalidad esa fórmula de organización y prestación del servicio.

²² Circunstancia que se prevé fundamentalmente para los municipios que cuentan con cuerpos de Policía local con un tamaño cierto y una organización acorde a esta, generalmente coincidiendo con aquellos a los que pueda resultar de aplicación el título X de la LRBRL.

²³ Ya el Tribunal Constitucional (STC 175/2011) dejó claro que no podía el personal laboral desempeñar puestos de policía local, y posteriormente el Supremo, en su sentencia de interés casacional núm. 828/2019, de 14 de junio, parecía dejar claro que tampoco caben funcionarios interinos en tal labor, reconociendo que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Régimen Local, no es ley especial

En relación con el ingreso en los cuerpos de Policía local, es llamativa la baja presencia de la mujer en las cifras ofrecidas, aunque se aproxima a las existentes en otros cuerpos y fuerzas de seguridad. La cuota nacional se fija aproximadamente en un 10,95%²⁴, que quedando muy alejada de las cifras que se dan en los cuerpos nacionales²⁵, siguen siendo cifras muy inferiores a las cifras objetivo.

Centrando el análisis más específicamente en los cuerpos de Policía locales (en los que la presencia de la mujer aparece ya hace cincuenta años), las cifras que ofrece algún estudio²⁶ sí ofrecen notables diferencias: la presencia de la mujer en las plantillas de Policía local de España puede rondar el 14 %-15 % en las comunidades autónomas con más efectivos femeninos.

Desde la vigencia de la legislación básica y autonómica en materia de igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, y la más reciente Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación, estatales, y la legislación autonómica de desarrollo) son posibles y necesarias, en este ámbito, medidas de discriminación positiva, que el Estatuto Básico del Empleado Público consiente (art. 61.1.) a través de los planes de igualdad (disposición adicional séptima) y que las comunidades autónomas vienen desarrollando²⁷. En cualquier caso, un tratamiento en el nivel legislativo que proporcione seguridad jurídica parece de todo punto necesario. Debe valorarse la introducción en los textos legales de modelos presentes ya en algunas legislaciones autonómicas, que van un poco más allá de la adecuación y corrección de las pruebas de ingreso o el tratamiento positivo de ciertos derechos profesionales, y que garanticen la consecución de los objetivos de los planes de igualdad, desde la tasa misma de ingreso en el cuerpo de Policía local.

No se trata de una mera extensión de las en ocasiones denostadas políticas de género, sino una posibilidad de mejorar el servicio²⁸ en relación con las nuevas temáticas policiales (violencia contra la mujer, asistencia a desplazados y personas en riesgo de exclusión, intermediación en conflictos vecinales) que forman parte del rol de la policía local como *policía de proximidad*. Colateralmente, la incorporación significativa de la mujer a la plantilla de los cuerpos de Policía local puede contribuir, además, a fomentar el empleo femenino y a la política frente al reto demográfico.

Otro punto problemático en el tratamiento estatutario de la Policía local resulta del ejercicio del derecho a la movilidad horizontal: algunos responsables políticos²⁹ y algunas actuaciones de las Administraciones

prevalente sobre el Estatuto Básico del Empleado Público como ley general (lo que asume la sentencia). Sin embargo, con otra exégesis interpretativa, la STC 106/219 no aprecia inconstitucionalidad en una ley autonómica que *admite funcionarios interinos para el desempeño de funciones de Policía local*. Es posible, por tanto, apostar por una u otra decisión legal, pero para contribuir a la seguridad jurídica requerirá, en su caso, normativa sobre el proceso de acceso a la condición de funcionario interino de policía local.

²⁴ Los datos de la presencia de la mujer en la Policía local son de difícil acceso en comparación con el porcentaje de mujeres en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y autonómicos respecto de los que resulta relativo sencillo acceder a datos agregados. En el caso de la Policía local, los datos están diversificados en los municipios españoles que cuentan con este cuerpo, si bien comunidades autónomas como Madrid, Castilla y León, Aragón, Cataluña o Comunidad Valenciana, entre otras, ofrecen información sobre el número de mujeres que conforman las plantillas de las policías locales de la respectiva comunidad autónoma.

²⁵ De un total de 64 448 agentes de la Policía Nacional en activo, 55 731 son hombres y 8 757 mujeres, lo que supone un 12 %. En la Guardia Civil, los datos quedan mucho más lejos de la paridad deseada: de 74 395 efectivos activos, 69 334 son hombres y 5 061 mujeres, lo que representa alrededor de un 7 % (consulta realizada en las bases de datos de las instituciones referidas el 22 de abril de 2024). La única excepción la encontramos, según los datos del Instituto de Estadísticas de Cataluña (IDESCAT), en el 21 % de personal femenino respecto de los 16 783 agentes que tiene el cuerpo de los Mossos d'Esquadra. También es notable la presencia de la mujer en cuerpos de Policía local del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra.

²⁶ Comisiones Obreras. Agrupación Estatal de Policías Locales: *Informe sobre las medidas de igualdad en los cuerpos de policía local*, en <https://n9.cl/vh1i3>

²⁷ Cataluña, desde la Ley 5/2020 de 29 de abril, que modifica la Ley 16/1991 de Policías Locales, ofrece una fuerte «discriminación positiva» en el ingreso: *vid.* disposición adicional octava.: «1. Las convocatorias para acceder a las diferentes categorías de policías locales y vigilantes a que se refiere el art. 1 aprobadas a partir del 1 de enero de 2020 deben determinar el número de plazas que han de ser provistas por mujeres para cumplir el objetivo de equilibrar la presencia de mujeres y hombres en las plantillas respectivas. 2. El número de plazas reservado para mujeres debe ser proporcional a los objetivos perseguidos, y no puede ser superior al 40 % de las plazas convocadas ni inferior al porcentaje que sea establecido por el plan de igualdad de cada ayuntamiento. Como regla general, hasta que los ayuntamientos no elaboren estos planes de igualdad, el porcentaje mínimo no puede ser inferior al 25 % de las plazas convocadas, siempre que se convoquen más de tres (...)».

²⁸ Sin ir más lejos, el Plan Estratégico de Igualdad de Género de Castilla y León para el periodo 2022-2025, como «hoja de ruta de la política de igualdad», integra diferentes perspectivas que los responsables políticos de la Junta de Castilla y León han destacado junto con «el papel fundamental de la policía local en la lucha contra la mayor de las desigualdades de género que existe en nuestra sociedad, la violencia de género». *Vid.* II Congreso Autonómico de Policías Locales, Zamora 22/23-11-2022.

²⁹ *Vid.* por ejemplo, L. Huerga, alcalde de Benavente: «Las capitales de provincia sacan sus plazas de movilidad, casualidades de la vida, prácticamente cuando se producen la toma de posesión de las plazas en los pequeños y medianos ayuntamientos. Por tanto, ciudades como León, Salamanca o Burgos se llevan la inmensa mayoría de aquellos policías que han sacado su plaza en pequeños municipios los cuales han sufragado los costes de formación de esos agentes y se los llevan a coste cero. Ya no es una cuestión eco-

municipales³⁰ suelen manifestar un deseo de «que modifique la normativa y restrinja los destinos iniciales al menos durante dos años, el tiempo que se tarda en reponer una plaza debido a los trámites administrativos, y a los procesos formativos de cada nuevo agente».

El hecho de que el acceso al cuerpo se realice generalmente mediante convocatoria conjunta por la comunidad autónoma³¹ ya supone en sí un problema porque acumula la convocatoria por el turno libre y por el turno de movilidad horizontal. El problema estriba, entonces, en que no se fortalece ningún tipo de arraigo del agente con el territorio y se fragiliza, el nivel operativo de los cuerpos de Policía de núcleos más rurales con el impacto del derecho a la movilidad horizontal hacia otros cuerpos de Policía de municipios mejor dotados de servicios, cuando no hacia el cuerpo de la capital de la provincia.

Cualquier regulación legal del derecho a la movilidad horizontal del personal de los cuerpos de Policía local debería tomar en consideración la necesidad de *coordinar* la Policía local, los derechos estatutarios de su personal y la consideración de la totalidad de los cuerpos existentes como un *sistema*. Establecer un tiempo mínimo de servicios anteriores suficientemente amplio –se sugiere que sea superior a los dos años– en cada puesto de cada cuerpo local (al menos, necesariamente en el puesto de ingreso) como condición de ejercicio de la movilidad horizontal quizá no sea suficiente si no se planifica (se coordina) el ejercicio de este derecho (Junceda Moreno, 2018, p. 51).

Basta repasar la normativa vigente para ver que los sistemas de selección de las convocatorias de movilidad horizontal se determinarán reglamentariamente, realizando así una demasiado amplia remisión al reglamento, que en todo caso va a solo quedar condicionada por la previa promoción interna para que el municipio respectivo pueda cubrir las vacantes por miembros de la misma categoría de otros cuerpos de Policía local de la misma comunidad autónoma. Por otra parte, es frecuente que se imponga la necesaria acumulación de las plazas no cubiertas por promoción interna al número de plazas convocadas para la cobertura por el sistema de acceso libre³².

El abandono del cuerpo de procedencia por el funcionario que ejerce el derecho a la movilidad, en estas condiciones, además de otros efectos ya denunciados por algunos responsables (vid. nota 28), puede alargar en el tiempo la ocupación efectiva de la plaza vacante, generalmente hasta su cobertura con un nuevo proceso selectivo, lo que supone unos plazos de espera de varios años, en el mejor de los casos. A esto se suma la no previsión de la posibilidad de funcionarios interinos³³. Se sugiere, por tanto, la adopción de mecanismos legales que estatutariamente (por razón de coordinación de los diferentes cuerpos de policía local) condicionen la efectividad del ejercicio del derecho a la movilidad horizontal a las necesidades del cuerpo de origen.

Pero, para ello, resulta imprescindible que los cuerpos tengan una composición próxima al estándar legal que posibilite la movilidad vertical dentro del mismo cuerpo, sin necesidad de recurrir a la movilidad horizontal en buena parte de los supuestos³⁴. Allí donde no sea posible (ni siquiera por la vía de asociación

nómica, es una cuestión del destrozo que hacen a las plantillas de las ciudades pequeñas, eso creo que no se debe seguir consintiendo por parte de la Junta de Castilla y León. Para información de la ciudadanía, el coste de formación de un agente de Policía Local para su localidad de destino está entre los 12 000 y 15 000 euros», declaraciones a *La Opinión de Zamora*, 12-09-2022.

³⁰ Véase la convocatoria para la provisión por turno libre de dos plazas de agente del Ayuntamiento de Béjar (BOCyL de 19 de noviembre 2022), base undécima, relativa a la permanencia: «Aquellas personas que, habiendo sido nombradas funcionarios de carrera, en un plazo no superior a los dos años desde su nombramiento, renuncien voluntariamente a dicha condición (art. 64 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público) o se les conceda excedencia por servicio en otra Administración Pública, en un puesto de agente de policía local; el interesado deberá abonar el importe bruto de las retribuciones que el Ayuntamiento de Béjar ha abonado en el concepto señalado en estas bases, así como las cuotas empresariales de la Seguridad Social y las indemnizaciones que les correspondan por los gastos de alojamiento, manutención y desplazamiento en la Escuela Regional de Formación de Policía Local de Castilla y León».

³¹ Por su excesiva particularidad, Castilla y León probablemente no sea un ejemplo extrapolable a otras comunidades, pero no podemos dejar de atender a la Orden IYJ/324/2009, de 13 de febrero, por la que se regula la realización de procesos selectivos de policías locales por la Junta de Castilla y León. Actualmente, los ayuntamientos de Aguilar de Campoo, Aranda de Duero, Arenas de San Pedro, Arévalo, Arroyo de la Encomienda, Benavente, Briviesca, Burgos, Cacabelos, Carrión de los Condes, Cuéllar, El Burgo de Osma, El Tiemblo, Fabero, Guardo, La Bañeza, La Cistérniga, Laguna de Duero, Las Navas del Marqués, Medina del Campo, Medina de Pomar, Medina de Rioseco, Miranda de Ebro, Palencia, Pedrajas de San Esteban, Peñafiel, Peñaranda de Bracamonte, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Tordesillas, Toro, Tudela de Duero, Valencia de Don Juan, Valladolid, Venta de Baños, Villafranca del Bierzo y Villamayor han delegado en la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la competencia para la convocatoria y gestión de los procesos selectivos para cubrir vacantes en sus cuerpos de Policía local.

³² Vid. los arts. 33 de la LCPLCyL y el 36 de la Ley 9/2022, de 27 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria.

³³ Al respecto de la imposibilidad de cubrir estas vacantes con interinos, véase en este mismo texto la nota a pie de página núm. 2.

³⁴ Cabe recordar que el art. 25.1.2) de la LCPLCyL ordena la Escala Técnica de la Policía Local en las categorías de: a) inspector y b) subinspector. Las categorías de inspector y subinspector se clasifican en el grupo B. La Escala Ejecutiva comprende las categorías:

de municipios) acercarse a este estándar legal, los condicionantes de la movilidad horizontal pasan necesariamente por la exigencia legal de un plazo más amplio de permanencia en el puesto de origen, complementado con otras previsiones normativas sobre el turno de movilidad que permitan a los municipios de origen de los futuros candidatos planificar sus necesidades de cobertura. El *sacrificio* o la pérdida temporal de oportunidad que la decisión municipal de condicionar el ejercicio (sobre la base de previsión legal que otorgue tal potestad) suponga para el personal, debería poder ser compensado, por ejemplo, mediante la calificación de ciertos puestos de trabajo como de «difícil desempeño» con un complemento específico³⁵.

Una vía quizá diferente para encarar el problema de la pérdida de efectivos en los cuerpos de Policía local de ámbitos más rurales pasa por hacer llegar a estos cuerpos funciones y tareas de especialización que, previa la oportuna formación, permitiera a su personal arraigarse en el territorio mediante el desempeño de nuevas tareas que fueran resultado de convenios específicos de colaboración con la Administración autonómica, con todas las salvaguardas pertinentes³⁶.

4. OTRAS MEDIDAS RELATIVAS A LA MOVILIDAD HORIZONTAL Y A LA LIBERTAD DE RESIDENCIA POR SU REPERCUSION EN CIERTOS CUERPOS DE POLICIA LOCAL

4.1. Complemento específico en municipios rurales

Las posibilidades legales de actuación dirigidas a limitar la movilidad de los miembros de los cuerpos policiales locales y conseguir una mayor permanencia en municipios *rurales* pasa por regular un complemento retributivo específico vinculado precisamente a esta especialización determinada por el ámbito geográfico, que hace de ciertos destinos «puestos de difícil desempeño». La Ley de Bases de Régimen Local (arts. 92 y 93, funcionarios al servicio de la Administración local) remite al texto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) y a la legislación de las comunidades autónomas, en los términos del art. 149.1.18.^a de la CE.

Hay que tener presente que las retribuciones básicas de los funcionarios locales tendrán la misma estructura e idéntica cuantía que las establecidas con carácter general para toda la función pública, en tanto que las «complementarias se atenderán, asimismo, a la estructura y criterios de valoración objetiva de las del resto de los funcionarios públicos. Su cuantía global será fijada por el Pleno de la Corporación dentro de los límites máximos y mínimos que se señalen por el Estado» (art. 93 LBRL).

El art. 24 TREBEP señala que la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores: «b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo».

Luego corresponderá a la legislación autonómica la responsabilidad de determinar las disposiciones que se aplicarán a los funcionarios de la Administración local en los supuestos en que así lo establece la

a) oficial y b) agente. Las categorías de oficial y agente se clasifican en el grupo C. Conforme al art. 76 en relación con la disposición transitoria tercera del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, los grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, se integrarán en los grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el art. 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias: grupo A: subgrupo A1; grupo B: subgrupo A2; grupo C: subgrupo C1; grupo D: subgrupo C2. Por tanto, los inspectores serán subgrupo A2 (grado universitario), en tanto que los oficiales y agentes serán subgrupo C1 (bachillerato).

³⁵ El art. 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración local, contempla al complemento específico reconociendo que está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

³⁶ Sírvase ver el art. 13.2 del texto vigente de la LCPLCyL, que otorga a este personal «el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, con especial atención a las materias relativas a la mujer, la protección del menor y del medio ambiente», por ejemplo, o «la inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita». Supondría una revisión del régimen de competencias que podría hacer más atractiva la profesión de policía local, contribuyendo junto con el resto de medidas propuestas a evitar la huida desde el ámbito rural al urbano. No obstante, no se ignora la problemática que podría plantearse con el solapamiento, en ciertos casos, con otro personal igualmente dependiente en el caso concreto de la Junta de Castilla y León: los agentes medioambientales, que también arrastran su propia problemática. También defiende esta postura Orduño Prada (2015).

legislación en materia de régimen local. Esta última normativa (salvo error, integrada sustancialmente en el Real Decreto 861/1986, aunque otros textos son también aplicables) señala en el art. 4 que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, incompatibilidad, responsabilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo.

Con mayor o menor fidelidad, consecuencia de su distinta redacción, los textos legales autonómicos regulan la relación de puestos de trabajo correspondiente al cuerpo o plantillas de Policía local, atribuyendo a la corporación local –no podía ser de otra manera– su elaboración. En todo caso, se determina que deberá contener los puestos de la plantilla con dotación presupuestaria, expresando su denominación, grupo de clasificación profesional al que pertenece, escala y categoría, características esenciales, requisitos exigidos para su desempeño, el sistema de provisión, las retribuciones complementarias y si es susceptible de ocupación por funcionarios del cuerpo declarados en situación especial de segunda actividad.

Corresponde, pues, a la corporación local, mediante la aprobación de la RPT, dar cumplimiento a lo previsto en la legislación aplicable, apreciando que en los puestos de trabajo de la plantilla del cuerpo de Policía local desempeñados en su municipio concurren una o varias de las circunstancias indicadas (dificultad técnica, dedicación responsabilidad, peligrosidad o penosidad...). Esta última noción debe entenderse sustituida por la mención a las condiciones en que se desarrolla el trabajo que incluye el TREBEP.

Estos son los «criterios de valoración objetiva» a los que se refiere el art. 93 del TREBEP, que además incluye como límite que la cuantía global será fijada por el pleno de la corporación dentro de los límites que se señalen por el Estado.

La normativa autonómica que regule las Policías locales debería incluir, al menos, una remisión para que el tema pudiera ser abordado con mayor detalle, permitiendo, por ejemplo, determinar en qué municipios y con qué criterios se establecerá el complemento y su posible relación con la *renuncia* al ejercicio del derecho de movilidad horizontal una vez generado este por la permanencia mínima en el puesto de trabajo.

4.2. Limitaciones a la libertad de residencia

Aun tomando conciencia de la problemática que van a plantear los siguientes párrafos, no se puede renunciar a analizar una medida como la que anticipa el título del epígrafe porque ciertamente es de las más –si no la que más– denostada está desde la perspectiva del empleado público. La obligación de residir en la localidad de destino por parte de los funcionarios públicos está contemplada en el ordenamiento hace ya largo tiempo. Hay que ir al art. 77.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964, precepto no derogado expresamente por la Ley 30/1984 de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Este texto legal, a través de su disposición derogatoria, deja en vigor una serie de artículos de la ley de funcionarios de 1964, sin que el citado art. 77 se encuentre comprendido en la relación de artículos que se derogan total o parcialmente en cuanto se opongan a esa ley.

Esta pervivencia de la figura ya ha provocado que no hayan sido pocas las ocasiones en que se ha revisado por la jurisprudencia la posible aplicabilidad de la medida por lo que implicaría. Así, la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, Sección 2.^a, dictó la sentencia núm. 396/1997, de 20 de enero, en la que se confirmaba la obligatoriedad del cumplimiento del deber de residencia, dada la vigencia del precepto, y su compatibilidad con la Constitución española en cuanto a la libre elección de residencia, resolviendo de forma rotunda la cuestión más controvertida de la misma.

Sigue así la Audiencia Nacional la jurisprudencia del TS, recogida en su sentencia de 22 de febrero de 1985, donde ya se declaró de forma incontestable que «para el funcionario/a existe un límite sobre el derecho constitucional de libertad de elección de residencia y libre circulación, pues está unido a la Administración por una relación de servicios a la que ha optado libremente, siendo esta obligación una consecuencia más que se deriva de tal relación».

Aunque la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), derogó expresamente el deber de residencia, contemplado en el art. 77 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, hay que entender que dicho deber sigue vigente al amparo de lo previsto en la disposición derogatoria única del EBEP, que establecía que «quedan derogadas con el alcance establecido en la disposición final cuarta». Así, la disposición adicional cuarta, en su apartado tercero, indica lo siguiente: «Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en

vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto».

Redacción que implica que la derogación no será efectiva «hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo» y «en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto». Por tanto, ha de entenderse que el deber de residencia previsto en el art. 77 de la ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, en tanto no se opone a lo previsto en el EBEP, continuó vigente siempre que se interprete en los términos expuestos, es decir, que en todo caso la residencia en localidad o municipio distinto deberá garantizar el estricto cumplimiento de jornada, horario y funciones propias de su cargo y no podrá suponer la alteración del régimen jurídico que les resulte de aplicación (incompatibilidades, permisos, licencias, indemnizaciones por razón del servicio), obteniendo un trato más beneficioso que el que le correspondería de tener fijada su residencia personal en el mismo lugar que su residencia oficial.

Sea cual sea el criterio, que en general se defiende sobre la pervivencia genérica del deber respecto de los funcionarios el texto del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, no supone cambio alguno sobre la interpretación que ya había hecho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 102/2001, en el sentido de que «existen miembros de determinados colectivos que, en virtud de la función que desempeñan al servicio de un objetivo constitucionalmente relevante, quedan sometidos a limitaciones específicas y, jurídicamente más estrictas en sus derechos fundamentales, no aplicándoseles únicamente los límites comunes a todos los ciudadanos», en relación, entre otros, con el derecho fundamental a la libertad de residencia garantizado constitucionalmente. Si la libertad de elección de residencia, en este caso general, fuera tan amplia como en ocasiones se piensa, no tendría sentido que dentro del propio catálogo de sanciones se prevea como sanción disciplinaria el traslado con o sin cambio de residencia³⁷.

Aplicado a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el deber de residencia pretende el equilibrio entre la libertad de elección del domicilio y las exigencias derivadas de la fundamental y tan particular funciones que la propia Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciéndose para ello como referencia el ámbito territorial que, con arreglo a unos criterios objetivos, se determine respecto de la plantilla de destino³⁸.

La Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional (en adelante LORPPN), expresamente mantiene como deber el de residencia en los siguientes términos: «Los Policías Nacionales tienen deber de residir en el ámbito territorial que se determine en función de la plantilla de destino. A tal efecto, se fijarán los criterios objetivos en base a los cuales será determinado dicho ámbito territorial, donde se autorizará la residencia de los Policías Nacionales, garantizándose, en todo caso, el adecuado cumplimiento del servicio»³⁹. El ámbito determinado del deber de residencia se determinará por el Consejo de Policía, órgano colegiado de participación, con composición paritaria de la Administración y de los representantes de los miembros de la Policía Nacional⁴⁰.

Tampoco habría pues obstáculo legal alguno (desde el punto de vista de la simple reserva de ley⁴¹) para determinar en el caso de la Policía local la obligación de residencia «en el término municipal o ámbito de actuación territorial del cuerpo al que pertenece el funcionario». Tal podría ser la formulación del precepto que la impusiera. La razón jurídica radica en que los miembros de los cuerpos de Policía local son policías plenas y, por tanto, sería aplicable subsidiariamente, en interés del servicio, la limitación del derecho fundamental, tal como resulta hoy para el Cuerpo de Policía Nacional.

Quienes acceden al empleo público, lo hacen voluntaria y libremente, conocedores de las condiciones en que dicho empleo se desenvuelve y desempeña. Esto supone una aceptación explícita, argumento que junto con los anteriores expuestos determina la viabilidad legal de la medida. Esta configuración legal convierte al complemento específico en un instrumento técnico de adaptación al caso concreto, en cuanto se

³⁷ Art. 96.1.d) TREBEP. Se prevé como sanción el traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca. Recordemos la vigencia del art. 14.c) del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, que determina como posible sanción por razón de las faltas a que se refiere ese reglamento el traslado con cambio de residencia.

³⁸ Preámbulo de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

³⁹ Art. 9.s) LORPPN.

⁴⁰ Art. 94.2.d) LORPPN.

⁴¹ Pese a que la obligación de residencia en el caso del CNP este establecido por ley orgánica, no hay razón para esa exigencia cuando, como ha dicho el Tribunal Constitucional, «la imposición de la residencia viene dada por la asunción de un cargo público, de tal forma que al asumir simultáneamente se están asumiendo las obligaciones que impone» (STC 90/1995).

refiere a las retribuciones de los funcionarios públicos. Su justificación estriba en la valoración del puesto de trabajo en lugar de hacerlo respecto de la carrera o de los cuerpos. Por tanto, es un complemento que, aún con carácter general, se destina a retribuir aquellas especiales circunstancias que no se dan necesariamente en todos los puestos.

Para determinarlos se han de tomar en consideración condiciones particulares, como la dedicación requerida, la especial dificultad técnica, la responsabilidad exigida, la incompatibilidad necesaria, la peligrosidad o penosidad. Obviamente, el carácter objetivo del complemento específico se mantendría, por cuanto solo los puestos en que concurren las mismas circunstancias determinantes de este tipo de complemento y con la misma intensidad accederán al mismo con igual dotación.

No es preciso abundar que en ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, aunque al fijarlo podrán tomarse en consideración conjuntamente dos o más de las condiciones particulares mencionadas que puedan concurrir en un puesto de trabajo. Ningún obstáculo habría tampoco en que una de esas condiciones particulares de desempeño del puesto que se reflejaran en el complemento fuera la imposición de este deber de residencia (que en muchos funcionarios de cuerpos de Policía local implica el deber de vivir en municipios rurales, en condiciones bien diferentes a otros que policías locales integrados en otros cuerpos).

Evidentemente, la posibilidad de determinar un complemento específico para la Policía local, en particular en aquellos casos en que se preste servicio en municipios de ámbito rural, no ha de depender de la decisión de establecer el deber de residencia. Al igual que se puede tomar en consideración tal deber como circunstancia para determinar el mismo, se puede hacer lo propio con el particular desempeño de las funciones policiales en los ámbitos locales rurales. Sería conveniente, tal y como ya se ha apuntado, determinar un catálogo adecuado de funciones para los cuerpos de Policía local que presten servicios en los municipios con un determinado número de habitantes como tope superior, que al mismo tiempo se vieran retribuidas de una forma adecuada conforme a su particularidad. Con esta medida se lograría la adecuación del sueldo a la realidad de puesto, a la par que serviría de incentivo para la permanencia en aquellos destinos donde tal complemento estuviera reconocido. Como tampoco habría impedimento alguno para vincular el meritado complemento a la única circunstancia de prestar servicios en un municipio considerado de ámbito rural a estos efectos.

5. CONCLUSIONES

No es posible, por razones de distribución poblacional y organización administrativa, la generalización de la creación de cuerpos de Policía en la totalidad de la colmena municipal de España. Ni tan siquiera en aquellos con una población más o menos relevante sería viable en todos los casos. Sin embargo, el nuevo despliegue territorial de las FCSE implica la necesidad de alguna forma de presencia policial en buena parte del territorio.

Los cuerpos existentes deben evolucionar, como mínimo, hacia el estándar que hoy dibuja la distinta normativa autonómica de Policía local. Puede *minorarse* el citado estándar en poblaciones cercanas a los 5000 habitantes mediante la fórmula de la asociación de municipios (que debería ser objeto de regulación en el nivel legislativo), y de esta forma se constituyan cuerpos con actividad territorial supramunicipal. En poblaciones del alfoz de las capitales de provincias, este mecanismo puede ser particularmente útil. Resulta necesario y debería ser prioritario el establecimiento de acciones de discriminación positiva más ambiciosas de las existentes para el ingreso en los cuerpos de Policía local en favor de la mujer. Con ello se contribuirá no solo a la igualdad, sino también al arraigo de la Policía local en territorios rurales y en la asunción de nuevas competencias por estos cuerpos.

La cuestión de la movilidad horizontal, que tiende a *vaciar* los cuerpos de Policía territorialmente más frágiles en favor de los cuerpos de municipios capitales de provincia o próximos a las mismas, debe tratarse legislativamente a fin de condicionar el ejercicio del derecho mediante fórmulas que permitan otorgar alguna ventaja retributiva al personal que renuncia al ejercicio del derecho. También sería positivo contemplar alguna *nueva* competencia en favor del municipio de origen que condicione la efectividad del ejercicio a la *coordinación* y, finalmente, mediante la creación de condiciones de actividad que hagan de la función de policía local *rural* algo funcionalmente atractivo, y también mediante la asunción (previo convenio con uno o varios municipios que cuenten con cuerpo de Policía local) de competencias materiales de la Junta de Castilla y León en el ámbito rural. Todo ello sin descartar medidas intervencionistas que, probablemente, susciten una

oposición en su adopción, por lo que deberían ser subsidiarias de todo lo anterior y de recurso extremo si las demás medidas no procuraran unos resultados aceptables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barcelona Llop, J. (2003). La ordenación jurídica de las Policías Locales en España: una visión de conjunto. En J. Barcelona Llop (coord.) y J. M. Bosch (ed.), *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico* (pp. 17-64).
- Barcelona Llop, J. (2012). Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los cuerpos locales de policía: el estado de la cuestión (II). *La Administración al día*. INAP. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102052>
- Campos Doménech, A. (2016). *La Policía Local como Policía Integral Básica en el modelo policial español* [tesis doctoral]. Universidad de Valencia. <https://rodrigo.uv.es/handle/10550/52708>
- De Rojas Martínez-Parets, F. (2012). Cuestiones para una reformulación del servicio de policía local. *Revista General de Derecho Administrativo*, (29).
- Fernández Sánchez, P. (2016). *El futuro de las policías locales: análisis normativo, jurisprudencial, y estudio de caso de las policías locales de la provincia de Tarragona* [tesis doctoral]. Universitat Rovira i Virgili. <http://hdl.handle.net/20.500.11797/TDX2242>
- Gil Franco, A. J. (2014). *Competencia local en materia de Policía y régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Local* [tesis doctoral]. UNED. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/tesisuned:Derecho-Ajgil>
- Junceda Moreno, J. (2018). Policía local. La compatibilidad funcional de los policías locales. *La Administración Práctica: Enciclopedia de Administración Municipal*, (5), 49-58.
- Lazúen Alcón, M. P. (2010). Reflexiones sobre la Policía Local en el marco del modelo policial español. En A. Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (pp. 867-888). Iustel.
- Ministerio de Justicia e Interior (1995). *Informe sobre el modelo policial español*. Ediciones del Ministerio.
- Muñoz Marín, A. (2016). Actuación de la policía local en el ámbito de la prevención e investigación de delitos. *CEF Legal: Revista Práctica de Derecho. Comentarios y Casos Prácticos*, (191), 163-168. <https://revistas.cef.udima.es/index.php/ceflegal/article/view/10651>
- Orduño Prada, E. (2015). La policía local. En V. Merino Estrada y R. Rivero Ortega (dirs.), *Derecho local de Castilla y León* (pp. 339-401). Iustel.