

..ReCrim2018..

## LAS COMPETENCIAS POLICIALES Y EL CONCEPTO DE ESPACIO URBANO ESPECIAL REFERENCIA A LAS POLICÍAS LOCALES

Paz Lloria García

Profesora Titular de Derecho penal (UEG)\*

policía local – seguridad ciudadana – modelos de ciudad – funciones de la policía – ordenanzas de convivencia  
*local police – citizen security – city models – police functions – ordinances of coexistence*

La vinculación entre modelos de ciudad y seguridad ciudadana es una constante en los estudios sobre la materia; también son habituales los trabajos que se ocupan de los modelos de actuación policial y modelos de ciudad. El objetivo de este trabajo consiste en determinar cómo se articula todo ello a través de las funciones de las policías locales, que son las que actúan de una manera directa en la ciudad especialmente a través de los mandatos que se contienen en las ordenanzas de convivencia. Con ello, se pretende dar una orientación de lo que sería aconsejable que sucediera en la ordenanza de civismo de la ciudad de Valencia.

*The relation between city models and citizen security is a constant in studies on the subject; the works that deal with police action models and city models are also common. The purpose of this paper is to determine how everything is articulated with local police functions, which are those that act directly in the city especially through mandates contained in the ordinances of coexistence. With this, it is intended to give an orientation of what would be advisable to happen in the civic ordinance of the city of Valencia.*

Recibido: 13/06/18

Publicado: 01/08/18

© 2018 Los derechos de la presente contribución corresponden a sus autores; los signos distintivos y la edición son propiedad del Instituto U. de Investigación en Criminología y CC.PP. La cita está permitida en los términos legalmente previstos, haciendo siempre expresa mención de autoría y de la disponibilidad en línea en <http://www.uv.es/recrim>

SUMARIO: I. Introducción: policía, funciones y espacio urbano. II. La estructura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en España. III. Las competencias específicas de la Policía Local. IV. La relación entre las funciones de policía y la concepción de la ciudad. V. El modelo de seguridad-sancionador vs. el modelo de convivencia-motivador: el mod. de la ordenanza para la convivencia de la ciudad de Valencia.

### I. Introducción: policía, funciones y espacio urbano

El ordenamiento jurídico tiene como finalidad esencial el establecimiento de pautas que ayuden a resolver los conflictos de intereses, a través de lo que conocemos como normas. Como es sabido, además, el ordenamiento jurídico es un espejo de la sociedad que regula, pues en las distintas manifestaciones del choque entre derechos y voluntades cuidará de su solución a través de los mecanismos que se correspondan con su configuración, como una sociedad democrática, flexible, tolerante o como una

---

\* Directora de PROTECPOL (Cátedra de Protección Ciudadana – Policía Local de la Univ. de Valencia).

sociedad autoritaria, impositiva e inflexible. El modelo de sociedad, y el modelo de gobernanza, determinan entonces los instrumentos que se utilizan para disciplinar la convivencia.

Por otro lado, los cuerpos de policía constituyen los instrumentos que utiliza dicha sociedad para hacer efectivo el respeto de las normas, cuando estas son desoídas por los ciudadanos. Cuerpos de policía que, al servicio de la sociedad y bajo la dirección del poder judicial en el caso de infracciones delictivas, desempeñarán la función imprescindible de colaborar con la administración de justicia. Pero, cuando se trata de velar por el cumplimiento de las normas que tienen que ver con transgresiones no constitutivas de infracción penal, esto es, normas que permitan garantizar la convivencia y que tratan de resolver los conflictos del día a día de los ciudadanos, quedan bajo el principio de libertad de actuación, limitada por los mandatos de los principios que imperan en el Estado de Derecho, modulados por los poderes gubernativos.

Y la actuación policial, por tanto, estará vinculada también al modelo de sociedad, en la medida en que los gobernantes de los que dependen sean más o menos laxos en la exigencia del cumplimiento y/o interpretación de las normas y del modelo de sociedad que se hayan dado.

En este trabajo voy a exponer cuál es la estructura y las competencias de los cuerpos de policía en España y su relación con el modelo social y político que impera en nuestro país. Pretendo con ello concluir si dichas funciones y su desempeño se corresponden con la orientación de la normativa que disciplina la materia y si la nueva dirección que se pretende dar a las funciones policiales, sobre todo de la policía local, dado el cambio de signo político que se ha producido en los Ayuntamientos de nuestro país, se corresponde con la idea de espacio social que se propugna y, hasta qué punto, dichos mandatos vienen condicionados por las normas nacionales en materia de seguridad ciudadana.

Antes de empezar a explicar cómo se estructura la policía en España, considero necesario proporcionar un concepto que nos permita caracterizar a dichos cuerpos y analizar la adecuación de sus funciones al diseño social que propugnan los textos constitucionales y la normativa europea.

Siguiendo a CARBALLO SOLANES podemos decir que la Policía es “*el órgano encargado de ejecutar los mandatos de la autoridad (política o judicial) empleando el poder coactivo e incluso la fuerza*”<sup>1</sup>, siguiendo así el concepto que proporciona el Código Europeo de ética de la policía<sup>2</sup>.

Esta descripción es la de una policía ejecutiva, autoritaria, que cumple solo algunos de los fines que le corresponden en un Estado de Derecho<sup>3</sup>. Según el Código

---

<sup>1</sup> Carballo Solanes, M.: “Policía local vs policía judicial” en, Cervelló Donderis, V. y Antón Barberá, F. (Directores): *Estudios sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 1.109.

<sup>2</sup> Que se aprobó por la Recomendación (2001) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros), disponible en <http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%C3%B3digo%20Europeo%20de%20%C3%89tica%20de%20la%20Polic%C3%ADa.pdf>

<sup>3</sup> *Cfr.*, Barcelona Llop, J.: “Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización”, en *QDL ESTUDIOS*, 7-2-2005, *passim*. Sobre los diferentes modelos policiales, y en concreto sobre el modelo gubernativo, Guillem Lasierra, F.: *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Bosch Constitucional, Barcelona, 2016, págs. 29 y ss.

Europeo de Ética de la Policía, los fines de la policía tienen, como primer objetivo, “*garantizar el mantenimiento del orden en la sociedad civil*”, siendo las principales metas de la policía en una sociedad democrática, regida por el principio de la preeminencia del derecho, los siguientes:

- “(…) a. *Garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad.*
- b. *Proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.*
- c. *Prevenir y combatir la delincuencia.*
- d. *Seguir el rastro de la delincuencia.*
- e. *Facilitar asistencia y servicios a la población*”<sup>4</sup>.

Por lo tanto, la policía cumple las funciones de investigación y represión de la criminalidad. Pero, más allá de estas, debe realizar una actividad asistencial y de servicio a la población, tal y como establece este Código ético, y nuestra Constitución en el art. 104.1 al ordenar que: “*Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS)<sup>5</sup>, en atención al mandato constitucional establecido en el número 2 del artículo 104, recoge las misiones que competen tanto a los cuerpos estatales (Policía nacional y Guardia civil, en su artículo once<sup>6</sup>) como los Autonómicos<sup>7</sup> y los

---

<sup>4</sup> Recomendación (2001) 10 del Comité de Ministros..., *cit.*

<sup>5</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63, de 14/03/1986, texto modificado en Julio de 2015 (Texto consolidado disponible en <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859&p=20150729&tn=2>).

<sup>6</sup> Dice el artículo once: “1. *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones: a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias. / b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa. / c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran. / d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades. / e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana. / f) Prevenir la comisión de actos delictivos. / g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes. / h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia. / i) Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de protección civil (...)*”.

<sup>7</sup> “Artículo treinta y ocho. *Las Comunidades Autónomas, a que se refiere el número 1 del artículo anterior, podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones: / 1. Con carácter de propias: / a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma. / b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios. / c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita. / d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma. / 2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: / a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. / b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley. / c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. / El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la*

locales o municipales<sup>8</sup>, estos últimos en el artículo cincuenta y tres que será analizado posteriormente<sup>9</sup>. Si se estudian con detalle, es fácil constatar como las tareas asignadas no se limitan a la acción de represión criminal, sino que se establecen también labores de auxilio, ayuda, protección y acompañamiento; en definitiva, de servicio público, de asistencia al ciudadano, dirigidas principalmente a preservar el pacífico desarrollo de los derechos fundamentales. Esto es, según estas tareas el modelo policial se asemejaría más al de policía comunitaria o de proximidad, o al modelo de policía orientado a la resolución de conflictos, que tienen como valores esenciales la prestación de un servicio público a través de las tareas de prevención, seguridad subjetiva, convivencia y gestión del orden público en sentido amplio<sup>10</sup>.

Estas funciones tienen que ver también con el concepto de espacio público que se quiere construir<sup>11</sup>.

Una sociedad que busca la integración, toma como punto de partida una idea de espacio público que constituye un lugar de encuentro social, político y cívico<sup>12</sup>, en el que las funciones policiales, sobre todo las de la policía local, deben ir más allá de la idea de seguridad y criminalidad.

Si, por el contrario, se toma como modelo un espacio público absolutamente controlable, que convierten a la ciudad en un nódulo económico, instrumentalizado al consumismo, y un lugar de dominación tomando el ejemplo del Nueva York de los años 90, las funciones policiales se centrarán mucho más en las ideas de criminalidad y punitivismo que en las de acompañamiento y servicio<sup>13</sup>.

Con esta base, pretendo explicar qué modelo de policía y especialmente de policía local tenemos, qué modelo de espacio público tenemos y hacia dónde queremos ir.

---

*intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes. / 3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: / a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. / b) 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. / c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza”.*

<sup>8</sup> Sobre el origen histórico de la denominación municipal y su deriva a local, se puede ver, entre otros, Carballo Solanes, M.: “Policía local vs...”, *cit.*, págs. 1109 y ss.

<sup>9</sup> *Vid.*, *infra*, epígrafe III.

<sup>10</sup> Sobre este modelo se puede consultar, *in extenso*, Guillem Lasierra, F.: *Modelos...*, *cit.*, págs. 117 y ss. También, en especial sobre la tarea de crear sensación subjetiva de seguridad, Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales”, en *EPC*, vol. XXXII (2012), págs. 479 a 483.

<sup>11</sup> *Vid.*, sobre esta cuestión, Díez Ripollés, J.L.: “El control de espacios públicos como técnica de exclusión social. Algunos contrastes regionales”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 12, 2014, *passim*.

<sup>12</sup> Sobre el concepto de espacio público se puede ver Aramburu, M.: “Usos y significados del espacio público”, en *ACE*, 2008, Año III, núm. 8, págs. 144 a 146.

<sup>13</sup> Maqueda Abreu, M.L.: “La criminalización del espacio público. El imparable ascenso de las clases peligrosas”, en *RECPC*, 17-12 (2015), págs. 8 a 13.

## II. La estructura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en España

En nuestro país concurren básicamente tres grupos de cuerpos policiales en función de su ámbito territorial y funcional de competencia<sup>14</sup>:

-estatal: policía nacional y guardia civil (art .9 de la LOFCS<sup>15</sup>).

-autonómico: con mayor o menor incidencia según las Comunidades Autónomas<sup>16</sup> siendo en estos momentos las que mayor capacidad competencial detentan las policías de las comunidades autónomas catalana y vasca<sup>17</sup>.

-local: policía que depende de las Corporaciones Locales e integran las Fuerzas y Cuerpos de seguridad junto con las estatales y autonómicas<sup>18</sup>.

Los dos primeros grupos cumplen una clara función de policía judicial<sup>19</sup>, tal y como el propio Preámbulo de la LOFCS declara, sin olvidar, como el mismo texto recuerda, que “*no se pueden desconocer las exigencias de la realidad y los precedentes legislativos, constituidos, sobre todo, por la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obligan a admitir la colaboración de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, en el ejercicio de la indicada función de Policía Judicial*”<sup>20</sup>. Mientras que en las policías locales dicha función es auxiliar primando las de servicio y prevención, como se explica a continuación.

El esquema sería el siguiente:

---

<sup>14</sup> Para comprender bien el modelo policial español resulta imprescindible consultar el trabajo de Barcelona Llop, J.: *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, 2006, disponible en <http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/sobre-el-modelo-policial-espanol-y-sus-posibles-reformas>

<sup>15</sup> El Cuerpo Nacional de policía es un instituto armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior y le corresponde ejercer sus funciones en las capitales de provincias y en los núcleos urbanos y términos municipales que determine el Gobierno (Art. 11 LOFCS). La Guardia Civil que es un instituto armado de naturaleza militar, depende del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones que le asigna la LOFCS y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las tareas de naturaleza militar que se le asignen. Sus funciones las realiza en todo el territorio nacional y en el mar territorial.

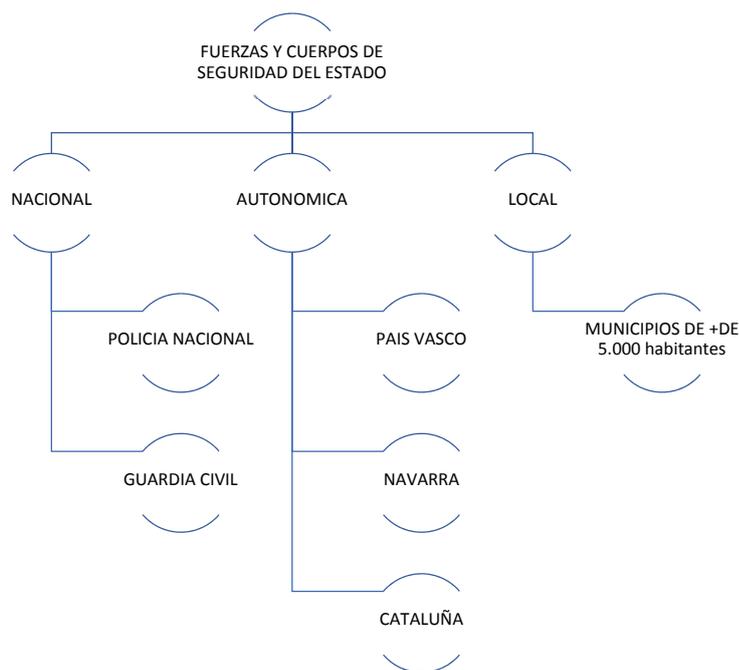
<sup>16</sup> *Vid.*, Art. 2 de la LOFCS. Son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Las Comunidades Autónomas que tengan prevista estatutariamente la creación de Policías Autonómicas podrán hacerlo para el ejercicio de funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y las demás que les atribuya la ley (art. 37 LOFCS). Actuarán en el marco territorial de la Comunidad Autónoma salvo situación de emergencia (art. 42 LOFCS).

<sup>17</sup> Su ordenación se contiene, básicamente, en la Ley 10/1994, de Policía de la Generalidad, “Mossos d’Esquadra” y en la Ley 4/1992 de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

<sup>18</sup> Arts. 2 y 51 de la LOFCS. Su competencia es municipal. *Vid.*, *in extenso*, Barcelona Llop, J.: “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad política”, en *Revista Civitas de Derecho Administrativo*, núm. 95/1997, págs. 365 y ss.

<sup>19</sup> Así, la función de averiguación del delito y persecución del crimen aparece como una tarea esencial del poder judicial que se realiza a través del instrumento policial como prevé el art. 126 de la Constitución Española (“*La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca*”).

<sup>20</sup> En este sentido, claramente el artículo veintinueve establece: “*1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo. / 2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales*”.



### III. Las competencias específicas de la Policía Local

Según establece el art. 52.1 de la LO 2/1986, la policía local (en sus orígenes policía municipal) es un instituto armado de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada que se rige por la normativa general y por la específica municipal. Se integra en un cuerpo único, aunque pueda tener especialidades<sup>21</sup> bajo el mando directo del Alcalde o de la concejalía en la que se delegue y el inmediato del jefe del cuerpo y poseen el carácter de Agentes de la Autoridad<sup>22</sup>.

Desde el punto de vista subjetivo, podrán crear su propia policía local los municipios con más de 5.000 habitantes, salvo que se autorice su creación en los de censo inferior<sup>23</sup>.

En la Comunidad Valenciana, la Ley de Coordinación de policías locales establece la creación obligatoria de estos cuerpos en los municipios con más de 5.000 habitantes, permitiendo que los de menos de dicha cantidad puedan hacerlo si cumplen con una serie de requisitos previstos normativamente<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Así, art. 38 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.

<sup>22</sup> Disposición Transitoria cuarta, números 2 y 5, del RDL 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y arts. 29 y 42 de la Ley 17/2017.

<sup>23</sup> Disposición Transitoria cuarta, núm. 1 del RDL 781/1986 citado.

<sup>24</sup> Así se establece en el Artículo 34 de la Ley 17/2017, cuando establece: “1. Los municipios de la Comunitat Valenciana con población superior a 5.000 habitantes tendrán la obligación de crear un cuerpo de Policía Local. / 2. Los municipios de la Comunitat Valenciana con población inferior a 5.000 habitantes podrán crear sus propios cuerpos de Policía Local si lo estiman oportuno, en función de sus necesidades, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal de referencia y en esta ley. / 3. Para poder iniciar la tramitación del expediente de creación del cuerpo de Policía Local, el municipio, con independencia de otros requisitos, deberá acreditar que cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para disponer de: / a) Medios humanos necesarios para garantizar la prestación de las funciones idóneas y acordes a las necesidades del municipio, sin que, en ningún caso, la plantilla pueda estar integrada por un número menor

Desde el punto de vista territorial, las policías locales pueden actuar en el ámbito de su término municipal<sup>25</sup>, salvo situaciones de emergencia (donde podrán intervenir fuera de su demarcación) o de asociacionismo en el caso de la Ley Valenciana de coordinación<sup>26</sup>, lo que ha planteado dudas sobre todo en relación con la discutida cuestión de si la policía local puede o no puede ejercer funciones de policía judicial<sup>27</sup>.

Por lo que hace al ámbito funcional, la LO 2/1986 en su Introducción ya explica la dificultad que existe en diferenciar los ámbitos de actuación de los cuerpos de policía, dada la materia de la que se deben ocupar, la seguridad pública, que no admite la parcelación de actividades y competencias. Sin embargo, existe una profusa normativa que se ocupa de intentar atribuir las competencias genéricas y específicas de cada uno de los cuerpos.

Para evitar superposiciones con el resto de cuerpos de policía y teniendo en cuenta que existe un condicionamiento constitucional, se ha procurado en la ley de coordinación de policías locales valenciana (Ley 17/2017) otorgar una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, pero incidiendo en el aspecto de protección y servicio hacia la convivencia<sup>28</sup>.

---

*de policías locales del que, en función del número de habitantes, se establezca reglamentariamente. / b) Dependencias adecuadas a sus funciones, de medios técnicos idóneos y de suficiente dotación presupuestaria. / c) Medios materiales necesarios para garantizar la prestación de sus funciones de forma adecuada. / 4. En todo caso, en el procedimiento para la creación del cuerpo de Policía Local, deberá emitirse informe favorable por parte del órgano autonómico que tenga atribuida la titularidad de la competencia en materia de seguridad”.*

<sup>25</sup> Así se pronuncian la LO 2/1986, en su art. 51.3 y las Sentencias del TC 49/1993, 50/1993, 51/1993 y 52/1993 y la del Tribunal Supremo 1178/2016, de 15 de marzo.

<sup>26</sup> Dispone el artículo 31 de la Ley 17/2017 que: “1. Los cuerpos de Policía Local solo podrán actuar en el ámbito territorial de su municipio, salvo en situaciones de emergencia de acuerdo con la legislación vigente. / 2. En las mencionadas situaciones de emergencia ajustarán su actuación a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. / 3. En los casos de asociacionismo, el ámbito territorial será el que resulte de la agregación de los términos municipales de los municipios que se asocien. / 4. La competencia de actuación delimitada en este artículo lo será sin perjuicio del cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial. / 5. El ejercicio de las competencias propias derivadas de la prestación del servicio de Policía Local será realizado de forma exclusiva y directa por el personal funcionario de dichos cuerpos, sin que en ningún caso quepa la gestión indirecta del servicio”.

<sup>27</sup> Sobre las funciones de la policía local como policía judicial se puede ver, entre otros, Boix Reig, J.: “Policía y Administración de Justicia”, en *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 5, 1990, págs. 35-48; Izquierdo Carrasco, M. y Alcántara Reifs, J.J.: “Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107, 1, 2017, págs. 253-272; Paricio Rallo, E.: “La policía local como policía judicial”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008, págs. 38-48.

<sup>28</sup> El art. 53 de la LO 2/1986 establece: “1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones: / 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 artículo 29.2 de esta Ley. / 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

Como funciones naturales, que se reflejan expresamente en el art. 33 de la Ley 17/2017, se les atribuye, además de las establecidas en la LOFCS las de:

- “a) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano y en vías de su competencia.*
- b) Ejercer las funciones de policía administrativa dentro del ámbito de su competencia, especialmente en lo relativo a ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales, así como en lo relativo a las disposiciones autonómicas respecto de las cuales les hayan sido delegadas dichas funciones.*
- c) Participar en las funciones de Policía Judicial, especialmente con relación al tráfico y en el ámbito de las competencias municipales, de acuerdo con la legislación vigente.*
- d) 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 y consejos de seguridad local, tanto en el ámbito urbano como rural.*
- e) Intervenir en la gestión de los conflictos de la ciudadanía en el marco de la mediación policial cuando sean requeridos por la ciudadanía, colaborando de forma proactiva en la transformación de dichos conflictos”.*

De todas estas, la más interesante a los efectos de este trabajo es la prevista en la letra e) del precepto transcrito, que tiene que ver con la actividad de recogida de reclamaciones, quejas y sugerencias de vecinos, comerciantes, y/o responsables de centros oficiales o representantes de colectivos del barrio, procediendo a solucionar las reclamaciones o quejas a ser posible mediante procesos de mediación policial, lo que ya supone un cambio en la construcción del modelo respecto del que se desprende de la primera definición aportada<sup>29</sup>.

Si atendemos a estas competencias, podremos afirmar que se trata de una policía que, a pesar de cumplir funciones de prevención y persecución del crimen, en realidad, se ocupa más de las cuestiones de convivencia que de las de persecución criminal. Y esto, resulta especialmente importante para comprender la labor de mediación como alternativa a la resolución de los conflictos a través de la sanción, que se presenta como poco eficaz e inadecuada al espacio público que se desea para la ciudad.

---

*resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. / 2. Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes. / 3. En los municipios de gran población y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía podrá asignarse, por el Pleno de la Corporación o por sus respectivas Asambleas, al ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1 a parte de los funcionarios pertenecientes a las mismas, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local, sin integrarse en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de manera que ello no comporte un incremento en el número de efectivos ni en los costes de personal. / Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma”.*

<sup>29</sup> La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, establece en su Disposición Adicional Décima la obligación de 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, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

#### IV. La relación entre las funciones de policía y la concepción de la ciudad

Tal y como relata MAQUEDA ABREU<sup>30</sup>, España, en los primeros momentos de los años ochenta y noventa del siglo pasado escapó de la tendencia punitivista que se manifestaba claramente en países como EEUU, pero también en otros de nuestro entorno más cercano como Francia<sup>31</sup>. Ello está relacionado, evidentemente, con la concepción de la seguridad y del orden público que se sostenía en nuestro país, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. El orden público y la seguridad ciudadana, a diferencia de lo que ocurre en estos momentos, eran entendidos como dos esferas complementarias, en las que el orden público se entendía como la protección del libre ejercicio de las libertades mientras que la seguridad ciudadana refería a la protección de personas y bienes<sup>32</sup>, tarea que, como hemos visto, se encomienda a la policía por mandato constitucional.

En España no existía una política criminal securitaria hasta bien entrados los años 2000. Las estrategias plasmadas en el Programa Policía 2000 se fundamentaban en el marco teórico de la policía comunitaria formando policías de proximidad que ayudaran a prevenir y disminuir la sensación subjetiva de inseguridad<sup>33</sup>, con una orientación que implica que los policías locales debían dedicarse exclusivamente a tareas de seguridad ciudadana<sup>34</sup>, que hubo de ser abandonada dado el fracaso que este plan que era el más ambicioso del Gobierno de José María Aznar<sup>35</sup>, estrategias que no resultan aisladas, sino que se puede comprobar que impregnan las políticas de prevención en Europa<sup>36</sup>.

Según relata DIEZ RIPOLLÉS, los barómetros del CIS ponen de manifiesto que en el comienzo del siglo XXI, la percepción de inseguridad ciudadana se incrementa notablemente en la ciudadanía<sup>37</sup>. Lo que justifica que en esos años, y en concreto, a partir de 2003, se detecte que se instaura la idea de las políticas de tolerancia cero, que llevaron a un proceso expansivo, denominado populismo punitivo. En este escenario, se usa el carácter simbólico<sup>38</sup> para justificar la aparición de nuevas sanciones, o de sanciones más graves en el ámbito penal, pero también en relación con las normas de convivencia emitidas por los Ayuntamientos a través de sus ordenanzas.

---

<sup>30</sup> Maqueda Abreu, M.L.: “La criminalización...”, *cit.*, *passim*.

<sup>31</sup> Explica bien el fenómeno Wacquant, L.: “La tormenta global de la ley y el orden”, en González Sánchez, I. (Editor): *Teoría social, marginalidad urbana y estado penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, Dykinson, Madrid, 2011, pág. 204 a 207.

<sup>32</sup> Analiza la idea de seguridad ciudadana, seguridad pública y orden público, Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana...”, *cit.*, págs. 470 y 471.

<sup>33</sup> Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana...”, *cit.*, págs. 489 y ss.

<sup>34</sup> Sobre políticas públicas de seguridad en general se puede ver, Martínez Espasa, J.: *Las políticas públicas de seguridad ciudadana. Análisis y propuestas desde la criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. Sobre el proyecto BESCAM de seguridad de la comunidad de Madrid, entre otros, Casino Rubio, M.: “La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública”, en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, núm.2, pág. 110 y ss.

<sup>35</sup> Siendo Ministro del Interior Mariano Rajoy.

<sup>36</sup> Sobre esta cuestión Di Ronco, A.: “La estrategia europea de la prevención de la delincuencia a través del incivismo a examen”, en *Indret*, 4/2017, *passim*.

<sup>37</sup> *Vid.*, Díez Ripollés, J.L.: “El nuevo modelo de la seguridad ciudadana”, en *RECPC*, 06-06 (2004), nota 10, pág. 8.

<sup>38</sup> *Vid.*, Díez Ripollés, J.L.: “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, en *Política criminal y derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, págs. 80 y ss.

En relación con las estrategias de seguridad urbana, se produce una vinculación entre las campañas de tolerancia cero y las retóricas de las “ciudades dignas de vivirse”<sup>39</sup>, fomentadas por una sensación subjetiva de inseguridad en la que los medios de comunicación juegan un papel esencial tal y como la doctrina ha puesto de manifiesto en multitud de ocasiones, al vincular el fenómeno expansivo, el populismo punitivo y la tolerancia cero con políticas de incremento de sanción y control con la información sesgada y distorsionada que desde los medios se ofrece a la ciudadanía<sup>40</sup>. La sensación subjetiva de inseguridad, de miedo al delito<sup>41</sup>, lleva a la petición de más y más derecho penal y de más y más policía<sup>42</sup> para incrementar la seguridad, frente a situaciones no solo delictivas, sino también de mera molestia en la convivencia.

MAQUEDA ABREU afirma, con razón, que la ideología que subyace a la ordenanza de Barcelona, se apoya en la idea de que no basta con reprimir actos incívicos, sino que hay que erradicarlos, acudiendo a sancionar hasta las más pequeñas distorsiones del “orden social adecuado” apoyándose en tesis ya superadas como la de las “ventanas rotas” o “cristales rotos”<sup>43</sup>, vinculadas a la tolerancia cero, que propugnan la desaparición de signos de pobreza, suciedad, desorden como elemento esencial para hacer desaparecer la delincuencia. Según estas construcciones, las contravenciones pequeñas son las que llevan a las grandes infracciones, por lo que, acabando con ellas, se acaba con el delito y se transmite una mayor sensación de seguridad<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Vid., Casino Rubio, M.: “La policía local...”, *cit.*, págs. 105 a 110.

<sup>40</sup> Entre otros, Diez Ripollés, J.L.: “El nuevo modelo de seguridad...”, *cit.*, pág. 11; García Arán, M.: “Delincuencia, inseguridad y pena en el discurso mediático”, en *Problemas actuales del Derecho penal y la Criminología. Estudios penales en memoria de la Profesora Díaz Pita*; Lloria García, P.: “La influencia de los medios en la regulación y aplicación de los delitos de violencia sobre la mujer”, en Martínez García, E. (Dir.): *La prevención y erradicación de la violencia de género. Un estudio multidisciplinar y forense*. Aranzadi, 2012, págs. 177 a 201; Soto Navarro, S.: “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, en *RECPC*, 07-09 (2005); Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana...”, *cit.*, pág. 475.

<sup>41</sup> El miedo al delito se relaciona con diferentes factores, bien personales (sexo, complexión física, edad), bien culturales (clase social, pertenencia a una etnia), pero también ambientales o ecológicos, lo que se relaciona con el “orden” o el “desorden” social o comunitario, lo que se vincula, a su vez, con la tesis de las ventanas rotas como se explica en el texto. Sobre esta cuestión *vid.*, Medina, J.: “Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España”, en *RECPC*, 05-03 (2003), págs. 3 y 4.

<sup>42</sup> En este sentido, advierte Diez Ripollés: “*En nuestro país apenas se ha desarrollado lo que en otros países se ha llamado prevención comunitaria, correlato de la prevención policial. Ciertamente, el énfasis en los objetivos perseguidos puede variar significativamente, más centrada la comunidad en su deseo de eliminar la inseguridad y miedo generados por la delincuencia en el espacio social donde tiene lugar la interacción social, y en asegurar unas compensaciones satisfactorias por los daños causados, mientras que para la policía la delincuencia es sobre todo un problema de orden público. Pero en último término todo se reduce a que la comunidad, mediante una estrecha colaboración con la policía, aprenda y acepte poner en práctica por sí misma técnicas y habilidades que permitan sustituir o incrementar la eficacia de las intervenciones policiales para prevenir o perseguir el delito. De esos afanes han surgido valiosos programas de diseño urbanístico o viario anticrimen, útiles programas de difusión de técnicas de autoprotección de las víctimas o de demanda de intervención inmediata, pero también programas de control vecinal que capacitan a los residentes de un barrio para informar de cualquier ciudadano desconocido y de aspecto inusual que transite por sus calles lo cual, en aras a su mayor eficacia intimidatoria, se recuerda mediante los correspondientes indicadores callejeros, o policías de proximidad una de cuyas funciones específicas es recoger la mayor cantidad posible de información vecinal en principio delictivamente intrascendente*” (Diez Ripollés, J.L.: “El nuevo modelo de seguridad...”, *cit.*, pág. 18).

<sup>43</sup> La conocida tesis que se debe a WILSON y KELLING (“Broken Windows: the police and neighborhood safety”, en *The Atlantic Monthly Magazin*, Marzo, 1982, págs. 29 y ss.) es ampliamente criticada en la actualidad.

<sup>44</sup> Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana...”, *cit.*, págs. 486 a 489.

En esta ordenanza, se pone de manifiesto como el espacio público deja de ser un lugar de encuentro, las gentes ya no se reúnen en las plazas, en las calles. Hay un repliegue al entorno doméstico y a lugares de sociabilidad consumista, lo que se fomenta con ordenanzas de civismo, que al estilo de la barcelonesa, castigan actividades estáticas en las calles<sup>45</sup> y fomentan la deriva del espacio público controlado.

Curiosamente, y a pesar de estar doctrinalmente superadas, estas ideas se sostienen en los documentos de la Unión Europea en materia de seguridad, tal y como afirma DI RONCO tras realizar un minucioso análisis de la normativa sobre esta cuestión. Así, esta autora asevera que “[C]omo reflejo del amplio alcance de las políticas preventivas en los países miembros, la PD –políticas de seguridad– a nivel (sic) europeo ha incorporado manifestaciones locales de conductas antisociales y de los comportamiento desordenados que, sin ser necesariamente una infracción penal, crean temor e inseguridad entre la ciudadanía europea (...) Esta visión europea de la PD se ha basado generalmente en la idea de que existe un vínculo entre el desorden que se presenta a nivel (sic) local y formas más graves de delincuencia transfronteriza o transnacional que justifican la respuesta europea contra los actos incívicos (...). Sin embargo, debido a su limitada competencia en materia de prevención, la UE no ha ideado una estrategia preventiva basada en la acción local contra la delincuencia y el desorden”<sup>46</sup>, pero sí ha proporcionado herramientas a los entes locales para trabajar en la materia que, como la propia autora expone, no siempre han conducido a la adopción de medidas legítimas, sobre todo cuando se han conformado sobre la base de sancionar las conductas desordenadas o cuando afectan a conductas no delictivas pero molestas, como puede ser la de los jóvenes que se reúnen en lugares públicos<sup>47</sup>.

Los planteamientos señalados se apoyan en la formalización de ciudades donde el espacio público debe estar absolutamente controlado. Se trata de reorganizar las ciudades de tal manera que se prive a los sujetos que pertenecen a colectivos sospechosos (marginados, sin techo, jóvenes desocupados) de la utilización libre del espacio público<sup>48</sup> para evitar que dichos sujetos (lo que se viene a denominar “enemigo conveniente”) se apoderen de nuestro entorno, realizando todo tipo de actividades pretendidamente dirigidas a la prevención de la delincuencia<sup>49</sup>. En este sentido, DI RONCO señala diferentes documentos europeos dirigidos a las autoridades locales alentándolas a que “eliminen las condiciones estructurales (criminógenas) de privación socioeconómica que afectan la población de algunas zonas urbanas deterioradas”<sup>50</sup>. Además, nos indica como la Comisión Europea señala la relación existente entre las características de diseño urbano y la percepción de seguridad, señalando como solución al problema de la

<sup>45</sup> Vid., Aramburu, M.: “Usos y significados...”, *cit.*, pág.145.

<sup>46</sup> Di Ronco, A.: “La estrategia...”, *cit.*, epígrafe 4, párrafo 2.

<sup>47</sup> Di Ronco, A.: “La estrategia...”, *cit.*, epígrafe 4, párrafos 3 y 4. Nos ilustra la autora sobre las medidas que se adoptan como toques de queda o normas que prohíben su presencia en determinados lugares a determinadas horas en el párrafo 5.

<sup>48</sup> Vid., Diez Ripollés, J.L.: “El control de los espacios públicos...”, *cit.*, págs. 3 a 5.

<sup>49</sup> Un ejemplo que es muy ilustrativo es el de la parada para identificación y cacheo que se produce de manera sistemática en todos los países de nuestro entorno aunque, aparentemente, deseen manifestar que poseen un modelo de policía comunitaria. A pesar de que el cacheo suele ser negativo en la mayoría de las ocasiones, las policías no dudan en usar de este instrumento altamente lesivo de la intimidad de los ciudadanos, incluso en el caso de menores. Resulta altamente interesante el trabajo de BRADFORD y LOADER sobre esta cuestión. (Bradford, B. y Loader, I.: “Policía, delincuencia y orden: el caso de la parada y cacheo policial”, en *InDret*, septiembre-2017, *passim*).

<sup>50</sup> Di Ronco, A.: “La estrategia...”, *cit.*, epígrafe 3.2.

inseguridad subjetiva la implementación de programas de regeneración y recalificación urbana. Así, dice que “*Las ciudades deberían adoptar un enfoque proactivo y unificado hacia las políticas locales de reducción de la delincuencia. Por ejemplo, mediante la planificación, el diseño y el mantenimiento de los espacios públicos, las ciudades pueden ‘planificar’ la delincuencia, ayudando a crear calles, parques y espacios abiertos atractivos que sean seguros y se perciban como tales*”<sup>51</sup>.

Se trata, en definitiva, de buscar la diferenciación (los sujetos de la “underclass” son diferentes de la “highclass”) a través de las teorías del conflicto<sup>52</sup>. La sensación de inseguridad hace que los ciudadanos desconfíen de determinados individuos que se consideran peligrosos (jóvenes marginales, transeúntes, extranjeros) y que se exija a los gobernantes, la instauración de medidas de protección que acaban con la exclusión del diferente y la centralización en guetos de los desfavorecidos<sup>53</sup>. Se crean así dos grupos de ciudadanos los que merecen la consideración de tal y los que no merecen dicho calificativo. Con ello, además, se reafirman prerrogativas del Estado que llevan a dominar los movimientos sociales, con una dejación de garantías aplaudidas por una ciudadanía inmersa en la idea ofrecida por los medios de que solo la “mano dura” puede reponer la tranquilidad, con el consecuente riesgo que ello conlleva<sup>54</sup>.

El espacio público se convierte así en un territorio de exclusión. Se construyen ciudades en las que el espacio público se pierde, bien a través de medios indirectos, como el uso de cámaras de vigilancia<sup>55</sup> o directos como la prohibición de acceder a determinados espacios públicos (como parques)<sup>56</sup>, y con la creación de “núcleos de seguridad” en urbanizaciones alejadas y exclusivas<sup>57</sup>, lo que permite apartar al que molesta y concentrar a los “ciudadanos ejemplares” en lugares fáciles de controlar con la excusa de la protección, centros que se dirigen al consumismo (centros comerciales, parques temáticos, etc.), con lo que se logra, además, marcar mejor la diferencia entre los pudientes y los excluidos.

Y así, la ciudad, pasa de ser un cuerpo social, político y cívico, a un instrumento de control social, de desvertebración.

Esta tendencia en nuestro país se constata a partir de la Ordenanza de Barcelona de 2006 y en el Plan Focus de 2002 del Ayuntamiento de Madrid. Estas normas se dirigen

---

<sup>51</sup> Di Ronco, A.: “La estrategia...”, *cit.*, epígrafe 3.2.

<sup>52</sup> Bradford, B. y Loader, I.: “Policía, delincuencia...”, *cit.*, pág. 8.

<sup>53</sup> *Vid.*, Aramburu, M.: “Usos y significados...”, *cit.*, pág. 148.

<sup>54</sup> En un momento como el actual en el que las cuestiones de orden público que se están produciendo en Cataluña son tratadas mediática, social y jurídicamente como generadoras de grandes inseguridades resultan especialmente necesarias estas afirmaciones y críticas. Y qué decir de la reacción desafortunada a propósito de la Sentencia dictada en Navarra por el denominado caso de “La Manada”.

<sup>55</sup> Tal y como asegura DIEZ RIPOLLÉS, el uso de cámaras de videovigilancia es mayor cuanto más arraigado se encuentre el pensamiento neoliberal en la sociedad y menos atención se preste a la eficacia de las políticas públicas de seguridad, siendo además, que queda demostrado que el empleo masivo de estas medidas de vigilancia resulta vano con carácter general, siendo más eficaces otras como la buena iluminación por ejemplo, y toman como punto de partida un concepto de prevención fuera de contexto que no toma en consideración otros elementos que resultaría más interesante su reducción o control (por ejemplo, factores sociales). (Diez Ripollés, J.L.: “El control de...”, *cit.*, págs. 10 a 16).

<sup>56</sup> Diez Ripollés, J.L.: “El control de...”, *cit.*, págs. 17 y ss.

<sup>57</sup> *Vid.*, entre otros, Requena Hidalgo, J.: “La intervención policial en los conflictos de convivencia. ¿Qué esperar? ¿Qué exigir? Reflexiones a propósito del caso de la participación de la policía en la ‘mesa de convivencia y seguridad’ de Rubí”, en *Scripta Nova*, vol. XVIII, núm. 493, de 1 de noviembre de 2014, págs. 4 a 6.

a los sujetos improductivos (ociosos, mendigos, vendedores ambulantes, jóvenes antinormativos, prostitutas) y a las multitudes que se manifiestan como consecuencia del denominado “democratismo de las multitudes”.

Este modelo alcanza su máxima expresión con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que si bien toma como base la idea de que libertad y seguridad deben medirse por los parámetros de legalidad y proporcionalidad, su articulado destila un autoritarismo impropio de los principios que dice la rigen, y sitúa al ciudadano en una posición de indefensión frente a la actuación del Estado difícil de asumir.

De lo que se trata es de utilizar técnicas de carácter jurídico mixto administrativo-penal. Así, afirma DIEZ RIPOLLÉS “[De] *esta forma, sirviéndose del derecho Administrativo en las primeras intervenciones sobre esas personas, se posibilita actuar sobre conductas que no son delictivas, se incrementa la discreción policial, se eluden exigencias garantistas penales y se facilita la tarea de la fiscalía en la prevención de delitos. Todo ello en un contexto de expansión del control social formal*”<sup>58</sup>.

Lo descrito resulta incompatible con el modelo de ciudad que estamos buscando; una ciudad en la que se conviva, y en la que las molestias de los comportamientos incívicos puedan resolverse por una vía alternativa a la sanción, como explico a continuación.

## **V. El modelo de seguridad-sancionador vs. el modelo de convivencia-motivador: el modelo de la ordenanza para la convivencia de la ciudad de Valencia**

Frente al modelo de ciudad y de normas que se ha expuesto, parece necesario imprimir un giro a la forma de gobernar que tiene que ver también con la recuperación de la ciudad como lugar de encuentro cívico, de interrelación social y cultural.

Ciertamente, el crecimiento de las ciudades, la inmigración, la mezcla de culturas, el ocio nocturno, las fiestas populares, las manifestaciones deportivas o culturales en las calles, las mascotas, son elementos que enriquecen la vida de las ciudades y de los ciudadanos, pero, a su vez, son factores que pueden generar conflictos si no existe un alto nivel de conciencia cívica y de respeto a los deseos de la mayoría.

Con carácter general hay puntos de encuentro en relación con la necesidad de soportar algunas molestias en momentos concretos siempre que dichas molestias no sean excesivas y estén controladas; por ejemplo, puede ser razonable que en días de fiesta los que no participen de la misma soporten las molestias de los que se divierten de una manera proporcionada, pero no lo sería que dichas manifestaciones, que suelen ir acompañadas de ruido y/o suciedad, se mantuviera indefinidamente en el tiempo pues resultaría insostenible con la marcha de la rutina ordinaria.

Pero, hay otras manifestaciones que cada vez resultan menos aceptadas, no solo por la extralimitación sino, también, por falta de conciencia en el respeto a lo diferente, a lo que se sale de lo que convencionalmente se considera adecuado. Así, por ejemplo, el “grafitismo” puede ser entendido como una manifestación cultural o como una situación de contaminación visual, dependiendo del lugar en el que se produzca o si resulta del agrado o no del posible espectador.

---

<sup>58</sup> Diez Ripollés, J.L.: “El control de...”, *cit.*, págs. 19 y 20.

Esto que, en principio, parece tan sencillo, en realidad puede ser generador de grandes conflictos. Las manifestaciones del llamado “incivismo” (contaminación acústica, visual, etc.) generan preocupación dada la intensidad de las mismas y su incremento aparentemente incontrolado, lo que da lugar a situaciones de incomodidad ciudadana cuando no más graves, como el problema de salud pública que se deriva del fenómeno del “botellón” que en nuestra ciudad aparece como uno de los más graves y que más inquietud despierta entre los vecinos.

Lógicamente las entidades locales son las que reciben las mayores demandas de solución por parte de los ciudadanos, y estos, a través de las entidades ciudadanas presionan a los gobernantes para solicitar medidas que resuelvan el conflicto<sup>59</sup>.

El análisis de los ensayos realizados en otras ciudades, Barcelona o Madrid, pone de manifiesto, como ya hemos dicho antes, que el espíritu de la ordenanza no puede responder a un modelo puramente intervencionista y sancionador, pues con ello no se consigue solventar el conflicto y, además, se pone en entredicho los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que no se compadece con un entendimiento de la ciudad como el que pretendemos.

La posibilidad de que la policía local pueda llevar a cabo procesos de (inter)mediación en relación con diferentes conductas de las que se han mencionado, permite volver a hablar de la ciudad como un punto de encuentro en lugar de un espacio de exclusión<sup>60</sup>. Tal y como se ha recordado por la doctrina<sup>61</sup> “*la mediación permite que los intereses de todos sean escuchados, escuchados y valorados*”, lo que posibilita el cierre del conflicto local y la paz social<sup>62</sup>.

La cultura de la paz que acompaña a la mediación y la posibilidad de establecer medidas alternativas a la sanción que, además, se acompañen de un planteamiento educativo-preventivo es la guía que debe orientar la nueva ordenanza de seguridad ciudadana, continuando con las actuaciones de la policía local que ya está implementando el proceso de mediación y la nueva Unidad de Convivencia que está resolviendo felizmente muchas situaciones molestas sin tener que acudir a la vía de la fuerza que adorna a la sanción.

La apuesta por la educación preventiva, las medidas alternativas a la sanción, la intervención de los servicios sociales y de atención junto a la intermediación policial, en

---

<sup>59</sup> Se puede consultar la prensa de la ciudad para poner en valor lo acabado de explicar. Como muestra se pueden ver los siguientes enlaces: <https://www.20minutos.es/noticia/3065536/0/reestructuracion-policia-local-convivencia-seguridad-valencia/>; <http://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/valencia-quiere-padres-cursos-hijos-botellon-carnet-puntos-ayuntamiento-valencia-20180413125902-nt.html>

<sup>60</sup> No se debe confundir la mediación con la intermediación, la conciliación ni cualquier otra técnica de resolución del conflicto al margen del procedimiento sancionador. En este sentido entre otros, *vid.*, Cuadrado Salinas, C.: “La mediación ¿una alternativa real al proceso penal?” en *RECPC*, 17-01 (2015), págs. 1 a 8; Pardo Iranzo, V.: “Convivencia ciudadana y resolución del conflicto: el valor de lo resuelto a través de la mediación extraprocesal”, en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018, págs. 162 a 164; Berlanga Sánchez, A.: “¿*Quo vadis* mediación policial?” en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018, págs. 108 a 111.

<sup>61</sup> Masques Cebola, C.: *La mediación un nuevo instrumento de la administración de justicia para la solución de los conflictos*, 2011, (tesis inédita), pág. 217.

<sup>62</sup> *Vid.*, in extenso, Belando Garín, B.: “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas. ¿Dónde están los límites?”, en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, 2018, págs. 57 a 79.

los casos en que sea posible evitar la sanción, puede llevar a mejorar nuestra ciudad y, además, a reducir las molestias de una manera mucho más adecuada y acorde a los principios fundamentales, que en diferentes ocasiones han manifestado los tribunales, que se pueden ver conculcados con determinadas normativas excesivamente intrusivas o demasiado laxas, en las libertades y con poca eficacia respecto de la solución del problema<sup>63</sup>.

Precisamente en este marco surge la Ley de Coordinación de la Policía Local, que resulta imprescindible para preparar y garantizar correctamente el escenario para la nueva ciudad.

La mención a la Mediación Policial se encuentra tanto en su Preámbulo, como de forma específica en el art. 30, donde se afirma que los cuerpos de policía local tienen entre sus fines el deber de cooperar con los agentes sociales, especialmente en el ámbito preventivo, mediador y asistencial.

Además, el art 33 de la misma ley, al establecer las funciones que corresponden a la Policía Local establece en su apartado que les corresponde “*intervenir en la gestión de los conflictos de la ciudadanía en el marco de la mediación policial cuando sean requeridos por la ciudadanía, colaborando de forma proactiva en la transformación de dichos conflictos*”.

La normativa, por tanto, acoge ya esta idea y sirve de marco para que la nueva regulación ensaye nuevas fórmulas, nuevas alternativas que permitan conseguir los fines que se quieren lograr (mejorar la calidad de vida en la ciudad, resolver los conflictos de convivencia, garantizar que la ciudad es un lugar de encuentro y no de exclusión).

En consecuencia, la nueva ordenanza debería partir de la idea de que el espacio urbano es un lugar donde se debe producir la manifestación de la vida de los vecinos en libertad, solidaridad y con respeto al resto de los ciudadanos, tomando siempre como punto de partida la necesidad de la educación preventiva, la solución alternativa y acudiendo a la sanción en los supuestos que, bien por su gravedad, bien por la reiteración y fracaso de las medidas anteriores, no quede otra alternativa que la de la retribución.

Junto a ello, no hay que olvidar que la convivencia ciudadana posee una dimensión compleja, por lo que su comprensión es transversal y afecta a muchas facetas del desarrollo de la vida en la ciudad: ruidos, limpieza y ocupación del espacio público son los principales. Y también son, por tanto, transversales las competencias sobre las diferentes materias. Ello obliga a que la ordenanza no pueda ser omnicompreensiva, a riesgo de vaciar de contenido otras normas municipales que están en vigor y que resultan plenamente eficaces.

Después de realizar un estudio de cuáles son los problemas más acuciantes en la ciudad y los que precisan de nuevas normaciones y soluciones se llegó a la conclusión que la delimitación del alcance de la ordenanza debía fijarse en atención a los datos aportados por la ciudadanía y su nivel de incidencia subjetiva.

Por ello, y según las reuniones mantenidas con los responsables de la materia parece conveniente centrarse en aquellas acciones que, actualmente, generan verdaderos problemas de convivencia y hay que descartar aquellas otras que no plantean serios problemas de convivencia en estos momentos (básicamente mendicidad pasiva y

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, se puede consultar, entre otras, la STSJ de Castilla y León de 8 de octubre de 2013 (rec. nº 669/2012), que considera contrario a la libertad de la persona una regulación demasiado abierta que permita sancionar las distintas modalidades de mendicidad sin atender a sus importantes diferencias.

coactiva, con especial mención a la que se realiza a través de menores y también a la denominada mendicidad encubierta; las reuniones de ocio denominadas comúnmente “botellón”, por ser de las conductas más molestas que engloban diversos comportamientos incívicos –ruido, suciedad y salud pública cuando las bebidas que se ingieren son alcohólicas en cantidades inadecuadas o en edades tempranas– las deposiciones de mascotas; el deterioro del espacio público o privado mediante la realización de grafitis, etc.).

Con todo lo expuesto, se espera que la ordenanza se convierta en un ejemplo de innovación en el campo de la participación y la convivencia ciudadana.

## Bibliografía

- Aramburu, M.: “Usos y significados del espacio público”, en *ACE*, 2008, Año III, núm. 8, pp. 143 a 149.
- Barcelona Llop, J.: “Dos aspectos del régimen jurídico de las policías locales en España: las funciones y la organización”, en *QDL ESTUDIOS*, 7-2-2005.
- Barcelona Llop, J.: *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, 2006, disponible en <http://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/sobre-el-modelo-policial-espanol-y-sus-posibles-reformas>
- Barcelona Llop, J.: “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad política”, en *Revista Civitas de Derecho Administrativo*, núm. 95/1997, pp. 365 a 380.
- Belando Garín, B.: “Ordenanzas de convivencia ciudadana: mediación y medidas sustitutivas. ¿Dónde están los límites?”, en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, 2018.
- Berlanga Sánchez, A.: “¿Quo vadis mediación policial?” en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018.
- Boix Reig, J.: “Policía y Administración de Justicia”, en *Anales de la Universidad de Alicante: Facultad de Derecho*, núm. 5, 1990.
- Bradford, B. y Loader, I.: “Policía, delincuencia y orden: el caso de la parada y cacheo policial”, en *InDret*, septiembre-201, pp. 1 a 26.
- Carballo Solanes, M.: “Policía local vs policía judicial” en, Cervelló Donderis, V. y Antón Barberá, F. (Directores): *Estudios sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 151 a 164.
- Casino Rubio, M.: “La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública”, en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, núm.2, pp. 105 a 126.
- Cuadrado Salinas, C.: “La mediación ¿una alternativa real al proceso penal?” en *REPC*, 17-01 (2015), pp. 1 a 25.
- Di Ronco, A.: “La estrategia europea de la prevención de la delincuencia a través del incivismo a examen”, en *InDret*, 4/2017, pp. 1 y ss.
- Díez Ripollés, J.L.: “El derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, en *Política criminal y derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- Díez Ripollés, J.L.: “El nuevo modelo de la seguridad ciudadana”, en *RECPC*, 06-06 (2004), pp. 1 a 33.
- Díez Ripollés, J.L.: “El control de espacios públicos como técnica de exclusión social. Algunos contrastes regionales”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, núm. 12, 2014, pp. 1 a 28.

- García Arán, M.: “Delincuencia, inseguridad y pena en el discurso mediático”, en *Problemas actuales del Derecho penal y la Criminología. Estudios penales en memoria de la Profesora Díaz Pita*.
- Guillem Lasierra, F.: *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*, Bosch Constitucional, Barcelona, 2016.
- Izquierdo Carrasco, M. y Alcántara Reifs, J.J.: “Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 107, 1, 2017.
- Lloria García, P.: “La influencia de los medios en la regulación y aplicación de los delitos de violencia sobre la mujer”, en Martínez García, E. (Dir.): *La prevención y erradicación de la violencia de género. Un estudio multidisciplinar y forense*. Aranzadi, 2012.
- Maqueda Abreu, M.L.: “La criminalización del espacio público. El imparable ascenso de las clases peligrosas”, en *RECPC*, 17-12 (2015), pp. 1 a 56.
- Martínez Espasa, J.: *Las políticas públicas de seguridad ciudadana. Análisis y propuestas desde la criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- Masques Cebola, C.: *La mediación un nuevo instrumento de la administración de justicia para la solución de los conflictos*, 2011 (tesis inédita).
- Medina, J.: “Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España”, en *RECPC*, 05-03 (2003), pp. 1 a 21.
- Pardo Iranzo, V.: “Convivencia ciudadana y resolución del conflicto: el valor de lo resuelto a través de la mediación extraprocésal”, en Lloria García, P. (Dir.): *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*, Iustel, Madrid, 2018.
- Paricio Rallo, E.: “La policía local como policía judicial”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 17, 2008.
- Requena Hidalgo, J.: “La intervención policial en los conflictos de convivencia. ¿Qué esperar? ¿Qué exigir? Reflexiones a propósito del caso de la participación de la policía en la ‘mesa de convivencia y seguridad’ de Rubí”, en *Scripta Nova*, vol. XVIII, núm. 493, de 1 de noviembre de 2014, pp. 1 a 12.
- Soto Navarro, S.: “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, en *RECPC*, 07-09 (2005), pp. 1 a 46.
- Vidales Rodríguez, C.: “Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales”, en *EPC*, vol. XXXII (2012), pág. 469 a 502.
- Wacquant, L.: “La tormenta global de la ley y el orden”, en González Sánchez, I. (Editor): *Teoría social, marginalidad urbana y estado penal. Aproximaciones al trabajo de Loïc Wacquant*, Dykinson, Madrid, 2011.
- Wilson, J. Q. y Kelling, G.L.: “Broken Windows: the police and neighborhood safety”, en *The Atlantic Monthly Magazin*, Marzo, (1982) , pp. 29 a 38.