

La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública

Miguel CASINO RUBIO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid.
Letrado del Tribunal Constitucional*

RESUMEN

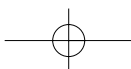
El aumento de la delincuencia del que hablan las estadísticas y la creciente reclamación ciudadana de una mayor eficacia policial y judicial ha colocado el asunto de la seguridad pública en un primer plano de agenda política. Esta preocupación por el mantenimiento de la seguridad ciudadana se ha traducido materialmente en significadas medidas legislativas, algunas de ellas técnicamente muy discutibles. Pero ha tenido consecuencias también para la vertiente organizativa o institucional de la seguridad pública, según lo testimonian, en la Comunidad de Madrid, la puesta en marcha en 2004 del Proyecto de Seguridad (BESCAM) y, más recientemente, la aprobación del Anteproyecto de una nueva Ley de Policía Local. El presente texto examina estas dos iniciativas autonómicas y desvela, sirviéndose de la doctrina constitucional, algunas de sus principales debilidades.

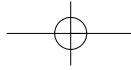
Palabras clave: seguridad; política de seguridad pública; policía local

ABSTRACT

The increase in crime according to statistics, and the growing citizen claim to major political and judicial effectiveness, has placed the issue of public safety in the eye of political schedules. This concern for the maintenance of public safety has been physically translated into important legislative measures, although some of them very questionable. But it had also brought consequences for the organizational and constitutional public safety aspects, as testified in the Community of Madrid with the implementation in 2004 of the Security Project (BESCAM) and, more recently, the adoption of the new local Policy Draft. The current paper examines these two regional initiatives and reveals, by means of constitutional doctrine, some of their main weaknesses.

Key words: security; public safety policy; local police boards





SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROYECTO DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD DE MADRID (BESCAM).—1. Presentación.—2. Observaciones críticas. 2.1. *La desmedida inclinación por la delincuencia y el descuido de la policía administrativa de seguridad.*—2.2. *El discutible condicionamiento de las subvenciones.*—III. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE POLICÍAS LOCALES.—1. La notable ambición del Anteproyecto.—2. La «seguridad pública» en la doctrina del Tribunal Constitucional.—3. Un apunte sobre la doctrina constitucional en materia de coordinación de Policías locales.—IV. VALORACIONES FINALES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La actual «sociedad del riesgo» o «sociedad de riesgos», conforme a la célebre definición que avanzara U. BECK¹, ha concluido paradójicamente en un menor grado de aceptación social de los riesgos permitidos, una vez advertidas, como certeramente ha explicado SILVA SÁNCHEZ², la elevada sensibilidad al riesgo que caracteriza a las modernas sociedades de la era postindustrial y la [sobre]valoración de la seguridad *lato sensu* como un valor realmente preeminente de nuestro tiempo.

Si esta sencilla observación vale con carácter general para calibrar la importancia de los riesgos y peligros de todo tipo que amenazan la seguridad de los ciudadanos, la misma ha de mantenerse igualmente, incluso con mayor razón, si de modo particular se consideran los riesgos que comprometen el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos, amenazando a personas y bienes, que es, según el Tribunal Constitucional conviene en definirlo, lo que significa, como oportunamente podrá verse, el concepto constitucional de «seguridad pública» que utiliza el art. 149.1.29 CE³.

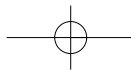
Visto desde esta óptica, no hay ninguna duda que la seguridad pública o ciudadana, como también se acostumbra a definir, representa hoy una de las principales preocupaciones ciudadanas⁴. Una preocupación, además, que los atentados del 11 de septiembre de 2001 de New York y Washington, o las más recientes de 11 de marzo de 2004 de Madrid y 7 de julio de 2005 de Londres, junto con el aumento de la criminalidad del que

¹ *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, 1986. Existe una traducción española, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, 1998.

² J. M.^a SILVA SÁNCHEZ, *La expansión el Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Madrid, Civitas, 1.^a ed., 1999, pp. 24 y ss. Al respecto pueden verse también las interesantes consideraciones de J. ESTEVE PARDO en *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 28 y ss. Y también el libro colectivo *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Barcelona, Altier, 2003.

³ Ésta es, en efecto, la definición del concepto de «seguridad pública» que avanza por primera vez el Tribunal Constitucional en la Sentencia 33/1982, de 8 de junio, y a la que luego simplemente todas las demás posteriores se remiten de forma invariable.

⁴ De hecho, conforme regularmente certifican los últimos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la inseguridad ciudadana es, junto con el terrorismo, el paro (la crisis económica), la inmigración y la vivienda, una de las cinco principales preocupaciones de los ciudadanos españoles. Cfr. <http://www.cis.es>. Con todo, según el balance 2008 del Ministerio del Interior sobre «evolución de la criminalidad», la percepción de la inseguridad ciudadana como principal problema en España se ha reducido sensiblemente en los últimos años, pasando del 22 por 100 de media de los años 2002-2003 al 11 por 100 en el último mes de febrero de 2009. Cfr. <http://www.mir.es/DGRIS/balances>.



dan cuenta las estadísticas policiales⁵, han avivado notablemente, como es notorio. Tanto que bien puede decirse que la angustia y la [in]seguridad ciudadanas se han convertido en uno de los principales temas del nuevo siglo XXI⁶.

Por esta razón no pueden extrañar las cada vez más frecuentes reivindicaciones ciudadanas que reclaman una mayor eficacia policial y judicial y se comprenden mejor también ciertas políticas públicas, gráficamente denominadas de «tolerancia cero», emprendidas, al parecer con notable éxito, en otros países como Francia o EEUU⁷, pero que luce también en algunas de las últimas iniciativas puestas en marcha entre nosotros por el Ejecutivo español, como es el caso significativamente del Plan de Lucha contra la Delincuencia aprobado en septiembre de 2002, ideado, según advirtiera por entonces el propio Presidente del Gobierno, para «barrer de las calles a todos los [pequeños] delincuentes», o el del progresivo endurecimiento y expansión del Código Penal⁸. Unas demandas y unas reacciones acaso comprensibles pero que, en ocasiones, recuerdan bastante a la célebre afirmación de GOETHE, cuando advertía que «temo más al desorden que a la injusticia»⁹.

Los juristas normalmente observamos este tipo de reclamaciones e iniciativas con alguna preocupación, porque percibimos en ellas un riesgo para los derechos y libertades de los ciudadanos¹⁰. No en vano, como cumplidamente ha demostrado L. MARTÍN-RETORTILLO, tampoco está tan lejos ese tiempo en el que nuestro ordena-

⁵ El aumento, aunque ya frenado, de los últimos años de la tasa de criminalidad en España explica que la inseguridad ciudadana se haya convertido, principalmente a partir de 2002, en uno de los principales motivos de preocupación ciudadana, cuando dos años antes ocupaba el décimo lugar. *Cfr.* los balances sobre *La criminalidad en España* que anualmente elabora el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior en <http://mir.es/DGRIS/Balances>.

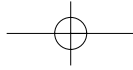
⁶ De hecho, entre los historiadores y filósofos políticos, no es infrecuente hablar gráficamente de «Estado de seguridad» para denominar al nuevo modelo de Estado surgido de las transformaciones de la política neoliberal y subrayar de este modo la redefinición de las funciones del Estado. *Cfr.*, al respecto, J. MARTÍNEZ DE PISÓN, «Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad», en el libro colectivo coordinado por M.^a J. BERNUZ BENEITEZ y A. I. PÉREZ CEPEDA, *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica*, Logroño, Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones, 2006, pp. 55 y ss.

⁷ M. CARMONA RUANO, «El impacto jurídico del 11 de septiembre», en *Jueces para la democracia*, núm. 45, noviembre 2002, pp. 81 y ss. También R. SÁEZ VARCÁRCCEL, «La inseguridad, lema de campaña electoral», *ibidem*, pp. 3 y ss.

⁸ *Cfr.*, por todos, J. M.^a SILVA SÁNCHEZ, *La expansión del Derecho penal...*, cit. También, J. L. DÍEZ RIPOLLÉS, «El nuevo modelo penal de la inseguridad ciudadana», en *Jueces para la Democracia*, núm. 49, marzo 2004, pp. 25 y ss.

⁹ Citado por L. DE LA MORENA Y DE LA MORENA, «La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos», *RAJ*, núm. 109, p. 360, y J. BERRIATUA SAN SEBASTIÁN, «Aproximación al concepto de seguridad pública», *RVAJ*, núm. 41, 1995, p. 738. Más recientemente, L. P. SALAS, «El sistema de justicia en la lucha contra el terrorismo en los Estados Unidos: seguridad nacional y derechos fundamentales», en *Teoría y Derecho*, Tirant lo Blanch, núm. 1, 2007, pp. 234 y ss.

¹⁰ *Vid.*, por todos, el interesante trabajo de J. L. DÍEZ RIPOLLÉS, «De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado», en el libro *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Morullo*, Madrid, Civitas, 2005, pp. 267 y ss.



miento, so pretexto de garantizar el orden público, otorgaba a las autoridades gubernativas facultades poco menos que ilimitadas para reprimir arbitrariamente, bajo la excusa del mantenimiento del orden público, todo tipo de conductas¹¹. Aunque afortunadamente poco o nada queda de todo esto en nuestro vigente ordenamiento constitucional¹², es lo cierto que no faltan tampoco las incitaciones a que el fiel de la balanza oscile más allá de donde debiera, con consecuente invitación al sacrificio del Derecho en favor de la eficacia de la acción policial o, en general, del mantenimiento de la seguridad y el orden públicos.

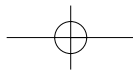
Al respecto, bastará recordar ahora, por ejemplo, la abierta polémica que suscitó en su día la célebre «patada en la puerta» que contemplaba la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y el reproche de constitucionalidad que acabaría formulando el Tribunal Constitucional, precisamente porque «la eficacia en la persecución del delito, cuya legitimidad es incuestionable, no puede imponerse, sin embargo, a costa de los derechos y libertades fundamentales» (STC 341/1993, de 12 de noviembre; FJ 8)¹³. Como también las reservas que en su día despertó la aprobación de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos¹⁴ o, en fin, y más recientemente, el descontento ciudadano por las limitaciones para viajar a terceros países de los seguidores

¹¹ Sus estimables trabajos son ciertamente aquí de cita obligada. *Vid.*, al respecto, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973; *El orden público como límite impreciso y creciente al ejercicio de los derechos*, Madrid, Civitas, 1975; así como sus trabajos «El orden público como límite al derecho de libertad religiosa»; «El orden público como límite —inesperado— al ejercicio del derecho de petición»; y «Notas para la historia de la noción de orden público» (todos ellos recogidos en su libro *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid, IEAL, 1983, y el último publicado también en *REDA*, núm. 36, 1983, pp. 19 y ss.).

¹² Las SSTs de 26 de enero de 1979, de 17 de diciembre de 1980 y de 15 de abril de 1981 ejemplifican muy bien el nuevo criterio judicial restrictivo que preside ya por entonces la aplicación de la noción de orden público de la Ley de 30 de julio de 1959, que, como impecablemente advierte la última de las citadas sentencias, «no cabe interpretar en forma tan amplia que suponga una auténtica habilitación para que la Administración pueda encajar en él cualquier conducta; sin que, lógicamente, puedan alcanzar a que en el mismo resulten incluidas las indebidas elevaciones de tarifas en los aparcamientos de automóviles».

¹³ Sobre esta polémica Ley Orgánica, conocida con el sobrenombre de Ley Corcuera, y la citada STC 341/1993, de 18 de noviembre, *vid.*, entre otros muchos, AA.VV., *Seguridad ciudadana: materiales de reflexión crítica sobre la Ley Corcuera*, Barcelona, Trotta, 1993; I. AGIRREAZKUEENAGA ZIGORRAGA, «Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: *voluntas legis* e interpretación jurisprudencial del Tribunal constitucional», en Oñati Proceedings 18, *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati, International Institute for the Sociology of Law, 1995, pp. 13 y ss.; también recogido en *RVA*, núm. 38, enero-abril 1994, pp. 13 y ss. F. CASTILLO BLANCO, «Comentarios de urgencia sobre la polémica STC 341/1993, de 18 de noviembre, sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Poder Judicial*, núm. 39, 1994, pp. 307 y ss.

¹⁴ J. BARCELONA LLOP, «A propósito de la Ley 4/1997, de 4 de agosto, llamada de videovigilancia», *Actualidad Administrativa*, 1998, pp. 205 y ss.; X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Videovigilancia y derechos fundamentales; análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1997», *REDC*, núm. 64, 2002 pp. 133 y ss.; R. MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, y F. J. BAUZA MARTORELL, *Régimen jurídico de la videovigilancia*, Madrid, Marcial Pons, 2004. E. GIMBERNAT, «La vida de nosotros», diario *El Mundo*, 30 de abril de 2008.



La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad...

109

de los equipos de fútbol¹⁵ o con motivo igualmente de las nuevas y rigurosas normas de seguridad para los equipajes de mano en los aeropuertos europeos¹⁶.

Que no se trata, además, de una preocupación injustificada lo certifica también el Informe elaborado por una Comisión de expertos independientes en derechos fundamentales de los Estados miembros, bajo el impulso de la Dirección General de Justicia e Interior de la Comisión Europea en 2003 («Ciudadanía, Carta de derechos fundamentales, Racismo y Xenofobia, Programa Daphne I»), y que advierte de los riesgos que suponen para la integridad de los derechos fundamentales (principalmente, de los derechos a la intimidad y a la vida privada, a la defensa y el derecho a libertad y a la seguridad personales), buena parte de las nuevas medidas legales adoptadas a partir de 2002 por los Estados miembros para hacer frente a la amenaza terrorista¹⁷. Probablemente una de las más llamativas sea la que en Alemania incorporó la Ley de Seguridad Aérea, de 11 de enero de 2005, y que, entre otras medidas, autorizaba a las autoridades federales a derribar un avión con inocentes a bordo cuando, de acuerdo con las circunstancias del caso, pudiera concluirse que la aeronave va a ser utilizada para cometer un atentado terrorista kamikaze, y que sería luego censurada por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su Sentencia de 16 de febrero de 2006, aireada entre nosotros por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y DOMÉNECH PASCUAL¹⁸.

Esta creciente demanda ciudadana de seguridad y, en consecuencia, la progresiva intervención de los poderes públicos en este asunto repercute también de modo inevitable en la vertiente organizativa o institucional de la «seguridad pública», con consecuencias igualmente preocupantes, como más adelante ha de verse. Como botón de muestra por ahora baste con señalar el creciente protagonismo de la mal llamada «seguridad privada» en el mantenimiento de la seguridad y orden públicos¹⁹ o, desde otra perspectiva, el paso de la seguridad al primer plano de las agendas políticas y electorales del siglo XXI, una atención que se ha traducido ya en significadas reformas legales impulsadas por las

¹⁵ Resolución A-4-0124/96 del Parlamento Europeo, de 21 de mayo de 1996 (*DOCE* núm. C 166, de 10 de junio de 1996), sobre el problema del comportamiento vandálico y de la libre circulación de los hinchas de fútbol.

¹⁶ Reglamento CE núm. 1448/2006 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2006.

¹⁷ El texto del citado Informe, en su versión inglesa, puede consultarse en http://www.europa.eu.int/justice_home/cfr_cdf/doc/rapport_2002_eu.pdf.

¹⁸ J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Una cuestión de principios. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 15 de febrero de 2006, sobre la Ley de Seguridad Aérea, que autoriza a derribar el avión secuestrado para cometer un atentado terrorista», *REDC*, núm. 77, mayo-agosto 2006, pp. 257 y ss. También, G. DOMÉNECH PASCUAL, «¿Puede el Estado abatir un avión con inocentes a bordo para prevenir un atentado kamikaze? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley de Seguridad Aérea», *RAJ*, núm. 170, mayo-agosto 2006, pp. 389 y ss.

¹⁹ M. CASINO RUBIO, «La denominada seguridad privada, ¿es realmente privada?», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17 (diciembre 2006), pp. 85 y ss.; también en *El Estado autonómico. Actas de las XI jornadas de la asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Serie Cuadernos y Debates, núm. 170, Tribunal Constitucional/CEPC, Madrid, 2006, pp. 208-210. También, y ya antes en idéntico sentido, L. PAREJO ALFONSO, en su *Prólogo* al libro de M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada. Régimen jurídico administrativo*, Valladolid, Lex Nova, 2004; y en *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad...*, *op. cit.*

Comunidades Autónomas, que reclaman un mayor protagonismo en este asunto y que sin duda, como también luego podrá comprobarse, han venido a echar todavía más leña al fuego del debate autonómico.

Esta preocupación por la seguridad pública o ciudadana es la que anima desde luego la creación en 2004 de las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad Autónoma de Madrid, las célebres BESCAM, fruto de la iniciativa del Gobierno regional y con la participación de la Federación de Municipios de Madrid (FMM). Y la que luce también en la reciente redacción del anteproyecto de Ley de la Policía Local, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad el pasado 16 de octubre de 2008. Estas dos iniciativas merecen desde luego alguna consideración.

II. EL PROYECTO DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD DE MADRID (BESCAM)

1. Presentación

Las BESCAM son creadas en el año 2004, a iniciativa del gobierno regional en cumplimiento del compromiso electoral de 2003, con el confesado propósito de reforzar la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Con este objetivo el Proyecto Seguridad Regional BESCAM contempla, por un lado, la firma de los oportunos convenios con el Ministerio del Interior que permitan el destino de 3.000 nuevos policías nacionales y guardias civiles a la región. Y por otro, la financiación de 2.500 nuevas plazas de Policía local, distribuidas entre los Municipios que decidan incorporarse al proyecto, mediante la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración con la Comunidad.

Esta segunda parte del citado proyecto de Seguridad Regional, que es la que ahora exclusivamente nos interesa, se inició con la aprobación por el Consejo de Gobierno, por Acuerdo de 8 de enero de 2004, del Programa de Actuación para la implantación de las bases operativas de las Brigadas Especiales de Seguridad (BESCAM), vigente para los próximos quince años (2004-2018), prorrogable por idéntico plazo.

El citado Programa, que parte de subrayar la novedad de la fórmula de gestión ideada y que toma pie en los principios constitucionales de colaboración, cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas, precisa muy bien que su objetivo es el de contribuir al mantenimiento de la seguridad ciudadana en la región mediante la financiación de los correspondientes medios personales y materiales de los Cuerpos de las Policías Locales de los distintos Municipios de la Comunidad, que soliciten incorporarse al Proyecto.

La selección de los Municipios y la determinación del número de nuevas plazas de policías locales (y de los concretos medios materiales) siguen los criterios previamente consensuados en el seno de la Comisión extraordinaria de Coordinación para la Seguridad de la Comunidad de Madrid. Partiendo del análisis de las plantillas policiales

La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad...

111

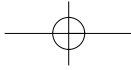
de los Municipios madrileños y su población, la Comisión aplica luego unos pocos criterios correctores, destacadamente la situación geográfica, el incremento estacional de población, el desarrollo industrial o el crecimiento urbanístico previsto, a fin de poder calibrar mejor las necesidades reales de cada Municipio en materia de seguridad.

Una vez seleccionado, el correspondiente ayuntamiento y la Comunidad Autónoma suscriben el oportuno convenio de colaboración que recoge los respectivos compromisos. Todos los convenios firmados hasta la fecha (y sus correspondientes anexos) son idénticos y tienen por objeto común, conforme se precisa en su cláusula primera, «la determinación de las condiciones para el establecimiento y puesta en funcionamiento del Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid» en el correspondiente Municipio.

En lo que más nos interesa, las citadas condiciones comienzan por subrayar la voluntad de las partes de que los nuevos policiales locales deben dedicarse exclusivamente a labores de seguridad ciudadana, esto es, a tareas directamente relacionadas con la prevención y erradicación de la delincuencia y, en particular, «a cuantas tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, a la vigilancia de espacios públicos y a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» (cláusula segunda). Precisan también que los nuevos agentes de policía local BESCAM, que son seleccionados por el propio ayuntamiento con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad y de conformidad con las reglas generales de acceso a la función pública, deben cumplir en todo caso los siguientes requisitos: *a)* no superar los cuarenta y cinco años de edad, y *b)* acreditar idoneidad física y psíquica para el desempeño de las funciones que están llamados a cumplir, y están bajo el mando del respectivo alcalde (cláusulas tercera y cuarta). Aclaran asimismo que el estatuto personal de los policías BESCAM es el mismo que el del resto de miembros del Cuerpo de Policía Local, con los que comparten dotaciones y uniforme, si bien, para identificar su participación en el Proyecto, la uniformidad que visten, así como los medios móviles que utilicen y las dependencias policiales en donde se ubiquen, deben incluir un distintivo con la leyenda «Unidad de Seguridad Ciudadana» o «Brigada de Seguridad Ciudadana» (cláusulas sexta y novena). Recogen el compromiso de la Comunidad de Madrid de financiar las retribuciones fijas, excluida la antigüedad, de los efectivos integrantes del Proyecto, así como el importe, hasta una cuantía máxima, de los medios materiales y medios técnicos (vehículos, combustible, equipos informáticos y de transmisiones y comunicaciones, y dotaciones unipersonales) precisos para el ejercicio de sus funciones (cláusulas quinta, séptima, octava y décima). Y contemplan, en fin, la creación de una comisión, formada por cinco representantes de cada una de las partes y un representante de la Federación de Municipios de Madrid, encargada del seguimiento y cumplimiento del convenio (cláusula undécima).

A día de hoy, la ejecución del Programa, descompuesto en cinco fases²⁰, ha recibido su último impulso con la reciente firma el pasado mes de marzo de 2009 del convenio

²⁰ El Proyecto de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Madrid arranca en 2004 con una fase piloto y la creación de la primera base operativa de las BESACM en el Municipio de Móstoles, integrada por 60 nuevos agentes. En 2005 se pone en marcha la primera fase con 570 nuevos agentes distribuidos en 16 Municipios.



marco entre la Comunidad de Madrid y la Federación de Municipios de Madrid para la puesta en marcha de la quinta y última fase del Proyecto, aprobada por el Consejo de Gobierno en mayo de 2008 y que contempla la creación de 420 nuevas plazas de Policías locales, repartidas en 61 Municipios madrileños de menos de 10.000 habitantes, y una inversión de casi 158 millones de euros para el periodo 2008-2018. De este modo, el Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM) ha permitido la creación y financiación de 2.500 nuevas plazas de Policías locales distribuidas en 111 Municipios madrileños, lo que significa aumentar en un tercio el número de policías locales o, lo que es lo mismo, incorporar un nuevo policía local por cada mil ciudadanos madrileños.

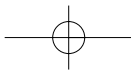
Lo que no ha impedido sin embargo que la delincuencia haya crecido de un modo considerable en los últimos años. Aunque las estadísticas certifican que las tasas de criminalidad en la Comunidad de Madrid se han estabilizado e incluso reducido en algunos casos, no faltan datos tampoco que apuntan justo la tendencia contraria. El repunte de la delincuencia es particularmente visible en el ámbito de los pequeños y medianos Municipios de la Comunidad (los que tienen menos de 50.000 habitantes). Aunque las estadísticas no siempre coinciden, según un informe elaborado por el propio Ministerio del Interior²¹, frente a las algo más de 25.000 infracciones penales detectadas durante el año 2006 en esos Municipios, esas mismas infracciones se dispararon en el año 2007 a más de 41.000, de modo que durante este último año la delincuencia en los pequeños y medianos Municipios (164 de los 179 Municipios de la Comunidad) creció cerca de un 63 por 100 respecto al año anterior. Una cifra realmente muy significada y que, de hecho, coloca a la Comunidad de Madrid a la cabeza del ranking del incremento de la delincuencia durante el citado periodo, muy por encima de la media nacional. También, por otra parte, según la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid²², si durante los últimos años se había producido una reducción del número de muertes violentas, que nunca habían superado la cifra de 60, en 2008 se invirtió esa tendencia y los asesinatos aumentaron un 19 por 100. En total 70 personas murieron a tiros, apuñaladas o estranguladas, lo que significa que durante este último año en la Comunidad de Madrid se produjo un asesinato cada cinco días.

Con estas cifras se comprende mejor el Proyecto autonómico de Seguridad (BESCAM) y se explica mejor también la preocupación que demuestra por luchar contra la inseguridad ciudadana y evitar la comisión de actos delictivos, y que ha recibido

También en el año 2005 se inicia la segunda fase, que comprende la creación de 370 nuevas plazas de Policías locales, repartidos en otros 15 nuevos Municipios. A finales de ese mismo año 2005 comienza la tercera fase, a la que se incorporan dos nuevos Municipios y que contempla la creación de otros 440 nuevos policías destinados a reforzar las 34 bases operativas por entonces ya existentes. En noviembre de 2006 se pone en marcha la cuarta fase, con 640 nuevos agentes y la incorporación al Proyecto de 16 Municipios. Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de mayo de 2008, se pone en marcha la quinta y última fase, con 420 agentes y 61 nuevos Municipios.

²¹ Cfr. *ABC* de 10 de enero de 2008.

²² Cfr., entre otros, *EL País* de 28 de enero de 2009.



además una notable valoración por parte de los ciudadanos madrileños²³. De todas formas, la iniciativa que se comenta presenta también algunas debilidades técnicas.

2. Observaciones críticas

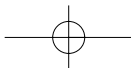
2.1. *La desmedida inclinación por la delincuencia y el descuido de la policía administrativa de seguridad*

Para empezar, es bien visible que el Proyecto BESCAM se fija prioritariamente en la lucha contra la delincuencia, con paralelo y consecuente descuido del resto de actuaciones policiales que tienen por objeto garantizar la seguridad y orden públicos. Esta preocupación exclusiva, casi obsesiva, por el problema de la lucha contra la criminalidad está subrayada en el clausulado de los convenios de colaboración que antes se han recordado y despunta también en todas las declaraciones de los responsables políticos autonómicos que una y otra vez han precisado de consuno, en expresión poco menos que normalizada, que el objetivo de las Brigadas de Seguridad Ciudadana es garantizar la seguridad ciudadana y proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades que son las misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad conforme al art. 104.2 CE, nunca «imponer multas, controlar el tráfico o vigilar el cumplimiento de las ordenanzas municipales»²⁴.

De hecho, ante el incumplimiento al parecer por algunos ayuntamientos madrileños de su compromiso de dedicar los agentes integrantes de las BESCAM a las citadas tareas, la Dirección General de Seguridad dictó, con fecha de 23 de abril de 2007, una Resolución (BOCM núm. 99, de 27 de abril de 2007) que literalmente establece: Primero, «que con el fin de cumplir el objetivo del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid, acordado voluntariamente por ambas partes en la cláusula segunda de los convenios de colaboración firmados, los alcaldes de los municipios integrados en el Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM), impartirán las órdenes oportunas para que los policías locales adscritos al citado programa, financiados por la Comunidad de Madrid, se dediquen a realizar exclusivamente las tareas propias del área de Seguridad Ciudadana, que son las relativas a las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, vigilancia de los espacios públicos y a la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

²³ Así lo testimonia al menos el Director General de Seguridad de la Comunidad en su comparecencia ante la Comisión de Presidencia e Interior de la Asamblea de Madrid, celebrada el pasado 3 de junio de 2008, citando los resultados de una encuesta encargada a la Universidad Rey Juan Carlos y que daban cuenta de que el 71,8 por 100 de los ciudadanos tiene una opinión favorable o muy favorable de las BESCAM, y el 76,2 por 100 de los encuestados consideran que el Proyecto ha mejorado la seguridad ciudadana en la Comunidad. *Cfr. Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid*, núm. 231, de 3 de junio de 2008, p. 6301.

²⁴ De este modo se manifestaba recientemente la Presidenta de la Comunidad de Madrid en el acto de la firma del último convenio marco con la Federación Madrileña de Municipios para la puesta en marcha de la quinta fase del Proyecto BESCAM. *Cfr.*, entre otros, las respectivas ediciones de los diarios *El Mundo* y *EL País*, de 3 de marzo de 2009.



del Estado, no pudiendo, por tanto, ser asignados a otros cometidos como son el cumplimiento de las ordenanzas municipales, así como la regulación, vigilancia y control del tráfico urbano». Y segundo, que «en el supuesto de que por parte de esta Dirección General de Seguridad se observe el incumplimiento de esta obligación general por parte de alguno de los ayuntamientos adscritos al Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid, se valorará el alcance de dicho incumplimiento por si procediese la denuncia del convenio, con los efectos que ello conlleva».

No dudo que la delincuencia es un componente, si se quiere incluso principalísimo, de la [in]seguridad pública. Comparto también la idea, muchas veces anotada por la doctrina, de que el grueso de las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS) atribuye a las Policías locales poco o nada tienen que ver en rigor con el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos²⁵. Y suscribo también la reivindicación, que viene de lejos, de reformar el ordenamiento vigente para incrementar el protagonismo de las Policías locales en materia de seguridad ciudadana, ajustándolo mejor a su verdadero peso en la realidad²⁶.

²⁵ M. CASINO RUBIO, «Las funciones de las Policías locales en materia de seguridad y orden públicos en la Comunidad de Madrid», en J. BARCELONA LLOP (coord.), *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*, Barcelona, Bosch, 2003, en especial pp. 353 y ss. Quizás la demostración más evidente de la desviación apuntada en el texto la proporciona el hecho de que la función relativa a «ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano» [art. 53.1.b) LOFCS], sin duda una de las funciones más tradicionales y características de la Policía local y a la que, por ejemplo, el ayuntamiento de Madrid dedicaba un tercio de sus agentes, no tiene ya que ser prestada forzosamente por miembros del Cuerpo de Policía local, según autoriza hoy la LOFCS tras la modificación introducida por la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. De hecho, al amparo de esta nueva previsión legal, varios ayuntamientos, entre ellos el de Madrid, han creado su propio Cuerpo de Agentes de Movilidad para el cumplimiento de esa función. *Cf.* el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del ayuntamiento de Madrid, de 28 de marzo de 2007 (*BOCAM* de 16 de abril de 2007, núm. 89).

²⁶ En España hay en la actualidad algo más de sesenta mil policías locales, lo que representa casi la mitad del número total de efectivos que suman el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Un porcentaje que es más alto en el ámbito de la Comunidad de Madrid, donde, además de once mil policías nacionales y cerca de siete mil guardias civiles, prestan servicio cerca de diez mil policías locales, de los cuales siete mil forman parte del Cuerpo de Policía Local de Madrid, por lo común con una formación equiparable a la de los Cuerpos nacionales. Pese a ello y a que en la realidad han prestado con frecuencia labores de seguridad ciudadana más allá de los supuestos autorizados por el ordenamiento, las reformas legales siguen pendientes. Una reivindicación que es vieja, en efecto, pero que hasta la fecha apenas se ha traducido en unas pocas medidas, muchas de ellas simbólicas además. Principalmente porque, conforme ya advirtiera a finales de 1999 en una de sus conclusiones el Informe elaborado por la Subcomisión constituida en el Congreso de los Diputados, que había de servir de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, aunque «es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas Corporaciones locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas (...) a la diversidad de Cuerpos de Policía Local existentes en España, la variedad del medio sobre el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que éste genera, así como el grado distinto de formación y número de integrantes de estos Cuerpos, aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad...» Este Informe puede consultarse en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie D, núm. 526, de 29 de diciembre; la cita está tomada de la p. 27. En esta misma línea, puramente prospectiva, se inserta también el art. 1.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que añade a la LRBRL una nueva disposición

No obstante, lo que noto en el Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid y, de modo particular, en el objetivo de incorporar a las Policías Locales a las tareas de seguridad pública, que es el mismo que luce en las últimas iniciativas por el Ministerio de Interior con el aval de la FEMP²⁷, es que efectivamente ponen demasiada fe en la lucha contra la delincuencia como fórmula para acabar con la inseguridad ciudadana. Si se prefiere, que hay una fuerte inclinación en favor del Derecho penal en detrimento del Derecho administrativo. Algo así, en fin, como que el mantenimiento de la seguridad pública a que alude el art. 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS), o la regulación que por su parte establece la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante LOPSC) comprendan de modo principal la lucha contra las infracciones penales. Y todo esto, que puede ser irrefutable desde otros puntos de vista, me parece que es técnicamente muy discutible, en efecto.

Principalmente porque, como muy bien ha observado PAREJO ALFONSO²⁸, en todo este asunto de la seguridad pública es preciso distinguir entre la materia y actividad administrativas de la seguridad y el orden públicos y la propiamente penal, esto es, la relativa a la investigación de los delitos a fin de descubrir, detener y poner a disposición judicial a los presuntos culpables. Dos órdenes que, al modo de lo que sucede en ordenamientos tan próximos al nuestro, como el alemán o el italiano, conviene separar efectivamente²⁹.

adicional décima que literalmente establece que «En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación».

²⁷ Entre otras iniciativas, en esta línea se inserta, por ejemplo, el «Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para abordar los problemas de seguridad ciudadana relacionados con la juventud», firmado por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el 27 de febrero de 2007.

²⁸ L. PAREJO ALFONSO, en L. PAREJO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, 5.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998. Una idea sobre la que el citado autor ha insistido más tarde en «Algunas consideraciones sobre el modelo constitucional de seguridad pública», *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad pública*, núm. XXII, 2000, pp. 13 y ss., y más ampliamente junto con R. DROMI, en *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Madrid, Ciudad Argentina/Marcial Pons, 2002, pp. 43 y ss. Y en el mismo sentido, recientemente, en *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad...*, cit., pp. 49 y ss. Esta necesaria distinción la apunta también I. VILLAVERDE MENÉNDEZ, «Nuevas tecnologías, videovigilancia, derecho a la protección de datos y ficheros policiales», en el volumen colectivo *Seguridad pública y privada: el nuevo modelo de protección de la ciudadanía*, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre 2006, p. 178.

²⁹ Conforme testimonia L. PAREJO, en *Manual de Derecho Administrativo*, II, cit., p. 117, en Alemania, en efecto, se diferencia entre *Gefahrenabwehr* (defensa frente a peligros o riesgos) y *Strafverfolgung* (persecución del ilícito penal). Esta última es sólo la actividad administrativa-policial dirigida, bajo la autoridad judicial, a la investigación de hechos delictivos. La primera, en cambio, a la que correspondería nuestra seguridad pública, comprende el resto de actividades policiales posibles que tengan por objeto la prevención y sanción administrativa de las infracciones contra la regulación jurídico-pública de la seguridad y orden públicos. Idéntica regla rige en Italia, que asimismo distingue entre *polizia di sicurezza* y *polizia giudiziaria*. Lógicamente idéntica distinción

Al respecto, importa notar, en efecto, que «la protección de la seguridad ciudadana y la tutela del orden jurídico-penal son dos ámbitos materialmente distintos (aunque con una zona de contacto: la determinada por la prevención de la comisión de delitos), por más que la organización y el servicio administrativos de policía, es decir, la policía en sentido organizativo o institucional, tenga atribuidas competencias no sólo en el primero, sino también en el segundo (en este caso, en calidad de policía judicial)»³⁰. Una distinción, desafortunadamente no siempre tenida en cuenta y que, por su defecto, genera no pocos problemas teóricos y dificultades prácticas como consecuencia justo del dominio de la perspectiva penal como único criterio jurídico de dirección y limitación de la actividad policial.

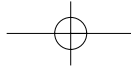
Señaladamente, esta visión, al poner todo el acento en la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden público, con consecuente equiparación de la seguridad ciudadana con la ausencia de comisión de actos delictivos, deja fuera de la policía administrativa de la seguridad pública todo el campo previo, que es ciertamente muy amplio, de la prevención de riesgos de perturbación de la tranquilidad ciudadana que sin embargo no alcanzan el umbral del reproche penal y en ocasiones ni siquiera el del ilícito administrativo. Acaso uno de los ejemplos más elocuentes del apuntado déficit dogmático es el que resulta de los gruesos problemas que siempre han existido a la hora de explicar satisfactoriamente las intervenciones policiales que, sin suponer una detención, inciden en el ámbito del derecho constitucional a la libertad personal (art. 17 CE)³¹. Pero también los destacados problemas teóricos y las dificultades prácticas con los que con frecuencia se enfrentan la Policía administrativa de la seguridad para hacer frente a las conductas simplemente incívicas que alteran la normal convivencia ciudadana, precisamente, entre otras razones, por falta de la adecuada programación y habilitación legal de la Administración y la deficitaria utilización de los principios generales en la reducción de la discrecionalidad administrativa, y que está inducida, entre otros factores, por la comentada inclinación a favor del Derecho penal³².

se impone también en nuestro Derecho, desde el mismo momento en que la Constitución diferencia nítidamente la materia penal o criminal (arts. 120.2 y 149.1 CE), y de seguridad ciudadana o pública (arts. 104 y 149.1.29 CE), estableciendo como consecuencia lógica de todo ello la dependencia funcional de la policía judicial de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal (art. 126 CE). Una explicación sobre la que el propio PAREJO ha insistido recientemente en *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del estado administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 23 y ss. Sobre la policía judicial y sus relaciones con la policía de seguridad, por todos, J. BARCELONA LLOP, *Policía y Constitución*, cit., pp. 315 y ss.

³⁰ L. PAREJO ALFONSO, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, cit., pp. 117-118.

³¹ Sobre esta cuestión, J. GARCÍA MORILLO, *El derecho a la libertad personal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1995. L. PAREJO ALFONSO, *Seguridad pública y policía administrativa de seguridad...*, op. cit., pp. 28 y ss. También F. VELASCO CABALLERO, «Inmigración y policía administrativa de seguridad», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre 2006, pp. 227 y ss.

³² Una cuestión que ejemplifica muy bien la interesante STS de 9 de julio de 1990 (Ar. 6327), en cuanto habla bien a las claras de los problemas apuntados en el texto, en esa ocasión al hilo de razonar sobre las facultades de un ayuntamiento para salir al paso del uso arbitrario y caprichoso por un vecino del aparato de alarma instalado en su domicilio, con graves molestias para el vecindario. En general, sobre esta cuestión, *vid.*, por todos, L. PAREJO ALFONSO en la obra citada en nota anterior, en particular, pp. 107 y ss.



2.2. *El discutible condicionamiento de las subvenciones*

Como también, en segundo lugar, es discutible que la Comunidad de Madrid pueda condicionar válidamente la financiación que ofrece al compromiso de los ayuntamientos de destinar en exclusiva los nuevos Policías locales a tareas de seguridad ciudadana, y que como hemos visto representa la principal de las condiciones previstas en los convenios de colaboración.

Según reconoce la Resolución de la Dirección General de Seguridad, de 23 de abril de 2007, que antes se ha recordado, la celebración de los convenios entre la Comunidad y los ayuntamientos para la puesta en marcha de las BESCAM en los correspondientes Municipios está amparada en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid. Esta Ley establece que toda subvención debe cumplir ciertos requisitos y, en particular, que la «entrega [dineraria] esté afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieren establecido» [art. 1. *b*)], so pena, en caso contrario, del deber de reintegrar las cantidades recibidas (art. 11).

Nada en principio impide que la Comunidad de Madrid pueda condicionar las subvenciones que concede a las finalidades u objetivos que en cada caso considere oportunos. Esta posibilidad tiene no obstante muy concretado su ámbito, pues, conforme el Tribunal Constitucional ha subrayado en una consolidada doctrina, que arranca de la temprana STC 39/1982, de 30 de junio, y está resumida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, o en las más recientes SSTC 98/2001, de 5 de abril, y 77/2004, de 29 de abril, la persecución del interés general que representa [en nuestro caso la seguridad] «se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución, excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas». En resumidas cuentas, el ejercicio de la potestad financiera «sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias sobre la materia subvencionada».

Aunque dictada a propósito de las subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, pensada para determinar el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no hay duda de que esa misma doctrina constitucional es perfectamente también aplicable al asunto que consideramos.

Si este punto de partida es correcto, entonces no hay duda también de que el margen de intervención de la Comunidad Autónoma se reduce sensiblemente, puesto que el objetivo de luchar contra la inseguridad ciudadana y evitar la comisión de actos delictivos, por loable que pueda ser, no habilita por sí solo a la Comunidad de Madrid para determinar libremente las condiciones de otorgamiento de las correspondientes subvenciones ni, por lo mismo, para imponer a los ayuntamientos destinatarios la obligación de

destinar los nuevos Policías locales exclusivamente a tareas de seguridad ciudadana. Lo harían ciertamente si la Comunidad de Madrid tuviera competencias en materia de «seguridad pública» (art. 149.1.29 CE), que es la materia competencial en la que se encuadran las ayudas o subvenciones que consideramos. En otro caso, como es lógico, la solución habrá de ser distinta. En suma, la Comunidad Autónoma de Madrid no puede condicionar las subvenciones o determinar su finalidad más allá de donde alcancen sus competencias en materia de seguridad pública, lo que exige partir de lo dispuesto en los arts. 149.1.29 y 148.1.2 CE.

Comoquiera que esta cuestión será abordada más adelante con algo más de detalle, baste por ahora con dejarla simplemente anunciada, aunque adelanto ya mi opinión negativa. En mi criterio, en efecto, es seriamente discutible que la Comunidad de Madrid pueda imponer semejante condición, sin desbordar su círculo de competencias en materia de seguridad pública y lesionar al mismo tiempo la autonomía local que garantiza la Constitución. No ignoro que el objetivo de destinar los policías BESCAM a tareas exclusivamente de seguridad ciudadana es un compromiso libremente asumido por los respectivos con la firma de los correspondientes convenios de colaboración. Aunque algún gramo de verdad hay en esto último³³, difícil resulta no ver que semejante fórmula esconde en realidad un sutil intento por escapar al seguro reproche que habilitaría la utilización del procedimiento ordinario concurrencial que previene la propia Ley autonómica de subvenciones y blindar de paso las facultades de intervención autonómicas.

III. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE POLICÍAS LOCALES

A espaldas de estas debilidades, el Gobierno de la Comunidad de Madrid ha decidido dar una vuelta más de tuerca a su política en materia de seguridad con la reciente aprobación el pasado mes de octubre de 2008 del Anteproyecto de una nueva Ley de Policía Local de la Comunidad de Madrid, que ha de sustituir a la vigente Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policías Locales.

1. La notable ambición del Anteproyecto

El citado Anteproyecto comienza por definir el objeto y ámbito de aplicación de la Ley que precisa es el «regular las funciones de coordinación de los Cuerpos de Policía Local que corresponden a la Comunidad de Madrid de conformidad con las competencias que les atribuyen la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de

³³ Así despunta de hecho en la propia Resolución de la Dirección General de Seguridad, de 23 de abril de 2007, citada repetidamente y transcrita en el texto, cuando comienza justo por subrayar, como justificación de la seria admisión que contiene, que el comentado objetivo ha sido «acordado *voluntariamente* por ambas partes».

La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad...

119

Seguridad, su Estatuto de Autonomía y la legislación de régimen local, así como determinar las principales políticas e instrumentos de la seguridad pública autonómica, en el marco de la legislación vigente» (art. 1). Para a continuación detallar las concretas actuaciones que comprende la coordinación y que igualmente precisa consisten en la «homogenización de la actuación, organización, formación y dotación de los Cuerpos de Policía Local, con el fin de mejorar su eficacia y profesionalidad, así como los niveles de seguridad pública en la Comunidad de Madrid» (art. 2). Dicho esto, el Anteproyecto establece reglas muy precisas sobre la creación de los Cuerpos de Policía Local, su naturaleza jurídica y ámbito territorial, equipamiento, funciones y principios básicos de actuación. Y se preocupa también con detalle de regular su régimen jurídico (lo que comprende reglas igualmente precisas sobre su organización y estructura, régimen de selección y promoción, sobre su estatuto personal y régimen disciplinario). Además de estas reglas, comunes a este tipo de leyes, el citado Anteproyecto incorpora dos novedades de bulto, que no figuran en la vigente Ley. El régimen jurídico de las Brigadas Especiales de seguridad de la Comunidad de Madrid (BESCAM), a las que dedica el Título II (que incorpora con algunos añadidos nada despreciables el grueso de las cláusulas de los convenios de colaboración que ya conocemos, y cuyo interés notaremos más adelante) y el Título IV dedicados a los Órganos de Coordinación (Comisión Regional de Coordinación de las Policías locales, Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid y el Centro de Cooperación Operativa 112).

A poco que se observe, no hay duda de que esta iniciativa, así como buena parte de las demás aprobadas o anunciadas últimamente por otras Comunidades Autónomas con parecido objeto³⁴, es ciertamente más ambiciosa que la vigente Ley autonómica 4/1992, de Coordinación de las Policías Locales. Esta ambición luce ya en el propio título de la Ley proyectada, que es de «Policías locales» y no, como la vigente Ley, de «Coordinación» de las mismas. Y se confirma a lo largo prácticamente de todo el articulado, que está repleto de novedades, algunas de dudosa constitucionalidad, como luego podrá comprobarse³⁵, y que en todo caso hablan bien a las claras del propósito, nunca disimulado, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de participar más activamente en materia de seguridad pública.

³⁴ La más significada y amplia es sin duda la Ley catalana 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña. Sobre la misma puede verse, por todos, A. GÓMEZ HERRERO, «La Ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica», en el número monográfico ya citado de la *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre de 2006, pp. 129 y ss.

³⁵ Destacadamente, además de las dudas ya advertidas en el texto sobre la posibilidad de que la Comunidad Autónoma dicte directrices funcionales a los Policías locales que forman parte de las BESCAM, es lo que sucede, por ejemplo, con la intervención autonómica, vía autorización o de informe previo y preceptivo, para «crear Cuerpos de Policía Local en municipios de población inferior a 5.000 habitantes» (art. 4.2); para permitir, en los supuestos en los que sea necesario atender necesidades municipales de seguridad que no requieran un aumento permanente de plantilla, que «miembros de los Cuerpos de policía Local puedan actuar fuera de sus propios términos municipales» (art. 8.1), o, en fin, para autorizar la celebración de los oportunos «acuerdos de colaboración» entre los Municipios limítrofes que no dispongan separadamente de los recursos necesarios para prestar los servicios de Policía local (art. 8.3).

Ni que decir tiene que esta aspiración de un mayor protagonismo autonómico en este asunto, que puede ser legítima pero que en todo caso está seriamente lastrada por la ausencia de una Policía propia, toma pie en la previa confusión que desde siempre ha teñido la distribución de competencias en materia de seguridad pública. Para ver todo esto con algo más de razón conviene recordar lo principal de la doctrina que el Tribunal Constitucional ha dictado en relación con lo dispuesto en los arts. 149.1.29 y 148.1.22 CE.

2. La «seguridad pública» en la doctrina del Tribunal Constitucional

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existe un buen puñado de Sentencias sobre la «seguridad pública» del art. 149.1.29 CE. Pese a todo esta doctrina bien parece inacabada. En ella, es verdad, pueden encontrarse con facilidad valoraciones decisivas y hasta declaraciones exactas sobre su significado constitucional y sus relaciones con otros títulos competenciales. Sin embargo, cuando se desciende de las declaraciones generales a la construcción técnica del contenido de la materia «seguridad pública» o de los conceptos muy próximos de «orden público» o «seguridad ciudadana», la jurisprudencia constitucional decae, perdiendo nitidez.

Fundamentalmente porque desde la definición que avanzara por primera vez la STC 33/1982, de 8 de junio para advertir que la «seguridad pública», que es una noción más precisa que la de «orden público», está centrada en «la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano», no hay ciertamente muchos más avances en la jurisprudencia constitucional. De hecho, todas las Sentencias posteriores que ha dictado el Tribunal Constitucional manejan idéntico concepto, sin ningún otro añadido de interés. En particular, y una vez comprobado, como también el Tribunal se encargó muy pronto de precisar (STC 59/1985, de 6 de mayo), que «no toda seguridad de personas y bienes ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento deba englobarse, sin más, en el concepto material de seguridad pública, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende, competencia del Estado», se echa en falta una mayor reflexión sobre cuál es el criterio que en la práctica permite identificar las normas de seguridad pública entre las innumerables normas y medidas administrativas que también están pensadas para garantizar la protección de personas y bienes. Lo que equivale a decir, cuál es en rigor el criterio técnico que identifica a la Policía administrativa de la seguridad. En mi opinión, conforme he razonado en otro lugar, ese criterio es el de la naturaleza del «riesgo» o «peligro» que amenaza la tranquilidad y seguridad ciudadanas y, concretamente, el que deriva de las acciones individuales o colectivas dirigidas directamente («de caso pensado» como dirían los antiguos) a alterar la situación de normalidad mínima en la que se resume la idea de seguridad pública³⁶.

³⁶ M. CASINO RUBIO, «Las funciones de las Policías Locales...», *op. cit.*, pp. 339 y ss., en especial, pp. 348 y ss. En parecido sentido, L. PAREJO ALFONSO, *La seguridad pública y la policía administrativa de seguridad...*, *op. cit.*, pp. 110 y ss.

La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad...

121

De todas formas, una cosa sí está clara en la jurisprudencia constitucional: la seguridad pública comprende de modo predominante «las organizaciones y medios instrumentales, en especial, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad» (STC 59/1985, de 6 de mayo). De ahí a afirmar que las funciones policiales integran siempre el concepto material de seguridad pública resta un paso corto que, aunque anunciado, el Tribunal acabaría dando en efecto. Está dicho con meridiana claridad en la Sentencia 175/1999, de 30 de septiembre: en todos los casos, las funciones policiales deben encuadrarse competencialmente en la materia seguridad pública (FJ 3).

La mayor parte de las veces no dudo que efectivamente será así. La actuación de la Policía es, en verdad, un componente principalísimo de la seguridad pública. No obstante, lo que noto en la jurisprudencia constitucional es que carga en exceso las tintas sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esto ocurre, al menos, cuando pretende que su simple participación en los servicios de protección civil convierta esta materia en un asunto de seguridad pública. Es más cierto, sin embargo, como también he apuntado en otro lugar, que su participación puede obedecer a otros requerimientos que nada tienen que ver con ésta³⁷.

También una segunda conclusión, que es, a su vez, matización de la afirmación anterior, deriva claramente de la jurisprudencia constitucional recordada. Con ser muy relevantes, los servicios policiales no agotan sin embargo el ámbito material de la seguridad pública. De tal modo, otros aspectos y otras funciones distintas de las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas componen igualmente aquel concepto.

Aplicando este criterio de interpretación, la jurisprudencia constitucional ha concluido sencillamente que cuando las potestades sobre seguridad pública no constituyen ni comprometen directamente a los servicios policiales, la competencia para ejercerlas es siempre del Estado. Esto sucede, por ejemplo, con la potestad gubernativa de suspensión de los miembros de las Corporaciones Locales por motivos graves de orden público, o con las previstas normativamente en relación con las medidas de seguridad obligatorias y necesarias en establecimientos para prevenir la comisión de actos delictivos. Y también con buena parte de las facultades administrativas previstas en el Reglamento estatal de Seguridad Privada.

Para el Tribunal, la razón de su conclusión es en todos los casos muy sencilla de identificar: la posible existencia de policías autonómicas, que es la única excepción que la Constitución establece a la competencia exclusiva del Estado en «seguridad pública», no es aplicable, habida cuenta que el ejercicio de esas potestades no «guarda relación alguna con la actividad policial (STC 117/1984), «sino una relación directa entre la autoridad competente y la entidad afectada» (STC 104/1989), ni, en el último caso, «regulan actuaciones que no constituyen actividad propiamente policial, ni actuaciones administrativas inherentes a lo policial» (STC 154/2005).

³⁷ *Op. cit.*, pp. 357-358.

Aunque pensada fundamentalmente para operar en el régimen de distribución de competencias ex art. 149.1.29 CE, derivan también de esta doctrina consecuencias muy importantes para la delimitación de la materia «seguridad pública». Como certeramente ha notado PAREJO ALFONSO, y dado que en el criterio del Tribunal sólo es posible admitir matizaciones a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública en el «ámbito de la Policía» (...), [sucede que] no es la materia la que determina la competencia, sino la perspectiva de ésta en la acotación de aquélla³⁸. De ahí la necesidad que advierte el Tribunal de matizar este planteamiento mediante la introducción de los criterios de complementariedad e inherencia que resume la STC 154/2005, de 9 de junio (FJ 5). Y también, conforme certeramente asimismo ha notado el citado autor, el que el Tribunal Constitucional acabe por situar el concepto de «seguridad pública», no en el terreno de la distribución de competencias, «sino [en] el de las que el propio Tribunal denomina políticas públicas», de modo que la «seguridad pública» se diluye en «el resultado o estado real de la protección efectiva [...] de personas y bienes y la tranquilidad o el orden ciudadanos³⁹».

En estas coordenadas no puede extrañar que el asunto de la seguridad pública sea un fin común para todas las Administraciones públicas, y frente al que no pueden permanecer indiferentes, y se comprende mejor también la apuesta autonómica madrileña, gráficamente resumida en la acotación que figura en el art. 1 del Anteproyecto que se comenta cuando precisa que su objeto es, además de regular las funciones de coordinación de las Policías Locales que le reconoce el ordenamiento vigente, «determinar las principales políticas e instrumentos de la seguridad pública autonómica».

3. Un apunte sobre la doctrina constitucional en materia de coordinación de Policías locales

Al amparo de lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE (que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y en materia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica), y las respectivas previsiones Estatutarias, a día de hoy, todas las Comunidades Autónomas han legislado sobre las Policías locales, algunas de ellas incluso por partida doble. Como se sabe, buena parte de esas primeras Leyes autonómicas fueron impugnadas por el Estado ante el Tribunal Constitucional, que ha dictado una abundante doctrina⁴⁰.

³⁸ L. PAREJO ALFONSO, *Seguridad pública y policía administrativa de la seguridad...*, op. cit., p. 78.

³⁹ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁴⁰ SSTC 25/1993, de 21 de enero; 49, 50, 51 y 52/1993, de 11 de febrero, y 81, 82, 85 y 86/1993, de 8 de marzo. Esta jurisprudencia ha sido glosada y comentada por numerosos autores. Por todos, puede verse F. GUILLÉN I LA SIERRA, «La competencia autonómica sobre coordinación de las Policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional», *Autonomías, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 16, 1993, pp. 177 y ss.

Aunque ciertamente significadas en número, todas estas Sentencias constitucionales tienen no obstante por objeto común las previsiones de las respectivas Leyes autonómicas que, con similar dicción, contemplaron la posibilidad de prestación mancomunada del servicio de Policía local y determinados supuestos de intervención extraterritorial, y que fueron anuladas por el Tribunal Constitucional por considerar que las mismas desbordaban lo dispuesto en la LOFCS.

De todas formas y en lo que ahora exclusivamente más nos interesa, importa notar que esta doctrina constitucional, que en términos generales puede estimarse correcta y que debe entenderse hoy matizada parcialmente como consecuencia de las últimas modificaciones legislativas⁴¹, no aporta en todo caso muchas pistas sobre el interrogante que más arriba habíamos dejado planteado: la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Madrid condicione el otorgamiento de las subvenciones previstas en el Proyecto BESCAM a la aceptación por los ayuntamientos del compromiso de dedicar los nuevos Policías a tareas de seguridad ciudadana.

IV. VALORACIONES FINALES

La doctrina constitucional recordada y las precisiones que han ido saliendo hasta ahora permiten confirmar el diagnóstico acerca de las serias dudas que efectivamente suscitan alguno de los contenidos de las iniciativas autonómicas comentadas y, singularmente, la citada condición. Como también, incluso ahora con mayor razón, arroja serias dudas sobre las previsiones del citado Anteproyecto de Ley de Policía Local cuando, apurando el alcance de semejante condición, establecen que en determinados supuestos «los Cuerpos de Policía local en general y, en especial, las BESCAM reguladas en el Título II, conservando la dependencia orgánica de su respectivo ayuntamiento, actuarán bajo las directrices de la Consejería competente en materia de interior» (art. 15), órgano al que asimismo corresponde «determinar las funciones específicas [que deben] desarrollar las Brigadas Especiales de Seguridad» (art. 24).

⁴¹ Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía democrática de los ayuntamientos y la seguridad de los concejales, que modifica, los arts. 42 y 51 LOFCS, «para permitir en este último caso que los Policías locales que ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma». Por su parte, la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, añade a la LOFCS una nueva disposición adicional quinta que literalmente establece que: «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, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía».

Ya he dicho antes, recordando la doctrina constitucional, que la potestad financiera de la Comunidad Autónoma no es ningún título competencial diferenciado que otorgue competencias ni, por lo mismo, que permita desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden al Estado y a los ayuntamientos según la Constitución y la LOFCS. Como también que la fórmula convencional utilizada para la puesta en marcha de las BESCAM resulta realmente artificiosa y revela, antes que nada, una paladina confesión de parte por salvar el probable reproche que de seguir el procedimiento ordinario merecía en efecto.

De donde se sigue que, en el estado actual de la doctrina constitucional y ante la ausencia de toda previsión estatutaria sobre la creación de un Cuerpo de Policía propio, las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad pública siguen donde estaban, esto es, en el limitado terreno acotado por el art. 149.1.29 CE y la LOFCS, sin que las previsiones del art. 148.1.22 CE relativas a las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y en materia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales autoricen muchos avances, menos aún del calado de los pretendidos.

En el primer caso, porque las funciones sobre vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones o sus autoridades, así como las demás previstas en el art. 38.1 LOFCS, no autorizan a dictar instrucciones sobre los efectivos policiales a los que decida confiar materialmente su ejercicio, sean nacionales, mediante la oportuna solicitud de adscripción con arreglo al art. 47 LOFCS, sean locales, en virtud del oportuno convenio con el respectivo ayuntamiento, según por su parte contempla el art. 13.2 del citado Anteproyecto.

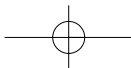
Y en el segundo, porque la facultad de coordinación de las Policías locales, con todos los matices que se quieran, no alberga, al menos liminarmente, base suficiente para que la Comunidad Autónoma pueda dictar directrices a las Policías locales ni menos aún para determinar las funciones que deben cumplir, so pena de vulnerar la autonomía local garantiza constitucionalmente. Así permite aventurarlo la doctrina constitucional examinada y así se desprende también con relativa seguridad de la doctrina constitucional en materia de coordinación y que siempre se ha cuidado de advertir que «la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente», ni supone una «sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma», por lo que no puede tampoco «servir de instrumento para asumir competencias [locales], ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen» (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre; FJ 8).

V. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*, Barcelona, Altetier, 2003.
AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I.: «Contexto de la Ley de Seguridad Ciudadana. Análisis jurídico de los controles de identidad: *voluntas legis* e interpretación jurisprudencial del Tribunal

La policía local y la política de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad... 125

- constitucional», en Oñati Proceedings 18, *La protección de la seguridad ciudadana*, Oñati, International Institute for the Sociology of Law, 1995, pp. 13 y ss.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «Videovigilancia y derechos fundamentales; análisis de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 4/1997», *REDC*, núm. 64, 2002, pp. 133 y ss.
- BARCELONA LLOP, J.: «A propósito de la Ley 4/1997, de 4 de agosto, llamada de videovigilancia», *Actualidad Administrativa*, 1998, pp. 205 y ss.
- BAUZA MARTORELL, F. J.: *Régimen jurídico de la videovigilancia*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- BERRIATUA SAN SEBASTIÁN, J.: «Aproximación al concepto de seguridad pública», *RVAP*, núm. 41, 1995, p. 738.
- CARMONA RUANO, M.: «El impacto jurídico del 11 de septiembre», en *Jueces para la democracia*, núm. 45, noviembre 2002, pp. 81 y ss.
- CASINO RUBIO, M.: «La denominada seguridad privada, ¿es realmente privada?», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17 (diciembre 2006), pp. 85 y ss.
- «Las funciones de las Policías locales en materia de seguridad y orden públicos en la Comunidad de Madrid», en J. BARCELONA LLOP (coord.), *Régimen de la Policía Local en el Derecho estatal y autonómico*, Barcelona, Bosch, 2003.
- *El Estado autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Serie Cuadernos y Debates, núm. 170, Madrid, Tribunal Constitucional/CEPC, 2006, pp. 208-210.
- CASTILLO BLANCO, F.: «Comentarios de urgencia sobre la polémica STC 341/1993, de 18 de noviembre, sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana», *Poder Judicial*, núm. 39, 1994, pp. 307 y ss.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L.: «La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los trasposos de servicios en materia de espectáculos públicos», *RAP*, núm. 109, p. 360.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.: «De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado», en el libro *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Morullo*, Madrid, Civitas, 2005, pp. 267 y ss.
- «El nuevo modelo penal de la inseguridad ciudadana», en *Jueces para la Democracia*, núm. 49, marzo 2004, pp. 25 y ss.
- DOMÉNECH PASCUAL, G.: «¿Puede el Estado abatir un avión con inocentes a bordo para prevenir un atentado kamikaze? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre la Ley de Seguridad Aérea», *RAP*, núm. 170, mayo-agosto 2006, pp. 389 y ss.
- ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, riesgo y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1999.
- GARCÍA MORILLO, J.: *El derecho a la libertad personal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1995.
- GIMBERNAT, E.: «La vida de nosotros», diario *El Mundo*, 30 abril de 2008.
- GÓMEZ HERRERO, A.: «La Ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica», en el número monográfico ya citado de la *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre de 2006, pp. 129 y ss.
- GUILLÉN I LA SIERRA, F.: «La competencia autonómica sobre coordinación de las Policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional», *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 16, 1993, pp. 177 y ss.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: «Las transformaciones del Estado: del Estado protector al Estado de seguridad», en el libro colectivo coordinado por M.^a J. BERNUZ BENEITEZ y A. I. PÉREZ CEPEDA, *La tensión entre libertad y seguridad. Una aproximación socio-jurídica*, Logroño, Universidad de La Rioja, Servicio de Publicaciones, 2006, pp. 55 y ss.



- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, R.: *Tecnologías de la información, policía y Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «El orden público como límite al derecho de libertad religiosa»; «El orden público como límite —inesperado— al ejercicio del derecho de petición»; y «Notas para la historia de la noción de orden público», todos ellos recogidos en su libro *Bajo el signo de la Constitución*, Madrid, IEAL, 1983.
- *El orden público como límite impreciso y creciente al ejercicio de los derechos*, Madrid, Civitas, 1975.
- *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973.
- PAREJO ALFONSO, L.: «Algunas consideraciones sobre el modelo constitucional de seguridad pública», *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, núm. XXII, 2000, pp. 13 y ss.
- en L. PAREJO, A. JIMÉNEZ-BLANCO y L. ORTEGA, *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2, 5.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998.
- *Prólogo* al libro de M. IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad privada. Régimen jurídico administrativo*, Valladolid, Lex Nova, 2004.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.ª: «Una cuestión de principios. La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, de 15 de febrero de 2006, sobre la Ley de Seguridad Aérea, que autoriza a derribar el avión secuestrado para cometer un atentado terrorista», *REDC*, núm. 77, mayo-agosto 2006, pp. 257 y ss.
- SÁEZ VARCÁRCCEL, R.: «la inseguridad, lema de campaña electoral», *ibidem*, pp. 3 y ss.
- SALAS, L. P.: «El sistema de justicia en la lucha contra el terrorismo en los Estados Unidos: seguridad nacional y derechos fundamentales», en *Teoría & Derecho*, Tirant lo Blanch, núm. 1/2007, pp. 234 y ss.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M.ª: *La expansión del Derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 1999.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Inmigración y policía administrativa de seguridad», en *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre 2006, pp. 227 y ss.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: «Nuevas tecnologías, videovigilancia, derecho a la protección de datos y ficheros policiales», en el volumen colectivo *Seguridad pública y privada: el nuevo modelo de protección de la ciudadanía*, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 17, diciembre 2006.

