

# EL MODELO DE COLABORACIÓN Y ASOCIACIÓN POLICIAL EN EL MEDIO RURAL: UNA PROPUESTA PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DE NUESTROS PUEBLOS<sup>1</sup>

Miguel Ángel Rufo Rey

Universidad de Extremadura

**Title:** *The model of police collaboration and association in rural areas: a proposal to improve security in our villages*

**Resumen:** Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las Comunidades Autónomas que habían asumido competencias en materia de coordinación policial comenzaron a elaborar sus leyes al respecto. Las Comunidades Autónomas, plenamente conscientes de la distribución territorial y de las necesidades de sus áreas rurales, desarrollaron los mecanismos de colaboración y asociación policial, enfocándose principalmente en la mancomunación del servicio de policía local, mecanismo que fue declarado inconstitucional. Posteriormente, el legislador estatal reguló otro modelo asociativo, vigente aún a día de hoy. En las siguientes páginas se analizarán los problemas derivados del inframunicipalismo que padecen las administraciones públicas rurales; la situación de la seguridad y la

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado dentro de un proyecto de la Universidad de Extremadura denominado “La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura”. Un proyecto que tiene como objetivo analizar la eficacia real del marco institucional en sus políticas públicas frente al reto demográfico a la luz de su tamaño y adecuación territorial, haciendo hincapié en nivel local (problemática del inframunicipalismo y de las competencias impropias) o estudiar las capacidades de las administraciones públicas encargadas de hacer frente al reto demográfico para identificar sus necesidades concretas de reforma, tanto en su estructura y diseño como en su marco competencial. Análisis desde el prisma jurídico de los niveles competenciales en los que pueda introducirse la “perspectiva territorial”.

importancia de la misma en zonas rurales; la evolución, los beneficios y déficits de los distintos modelos de asociación y colaboración policial. Todo ello con la finalidad de elaborar una propuesta de *lege ferenda* con el objetivo de dar una respuesta a necesidades relacionadas con la seguridad pública en el medio rural.

**Palabras clave:** policía local, medio rural, inframunicipalismo, colaboración y asociación, mancomunación.

**Abstract:** *After the enforcement of Organic Law 2/1986 of 13 March 1986 on Security Forces and Corps, the self-governing communities that had assumed powers in the area of police coordination began to draw up their laws in this regard. The self-governing communities, fully aware of the territorial distribution and needs of their rural areas, developed the mechanisms of police collaboration and association, focusing mainly on the pooling of local police services, a mechanism that was declared unconstitutional. Subsequently, the state legislator regulated another associative model, which is still in force today. The following pages will analyse the problems derived from the infra-municipalism suffered by rural public administrations; the security situation and its importance in rural areas; the evolution, benefits and deficits of the different models of association and police collaboration. All of this with the aim of drawing up a lege ferenda proposal with the objective of responding to needs related to public safety in rural areas.*

**Key words:** *local police, rural environment, infra-municipalism, collaboration and association, commonwealth.*

**Sumario:** I. Introducción. II. La planta municipal en España. III. La planta local extremeña y sus características singulares de seguridad y de los servicios de policía local en el medio rural. IV. Los inicios de la regulación de la mancomunación, la colaboración y asociación como modelo policial en el medio rural. V. Mancumunar el servicio policial ¿un problema de constitucionalidad? VI. Evolución en la regulación de la colaboración y asociación policial de los municipios en el siglo XXI: el caso de Extremadura. VII. Deficiencias de la actual regulación de los acuerdos de asociación y colaboración policial. VIII. Configuración hipotética del modelo de policía mancomunada o de policía autonómica. IX. Conclusiones. X. Bibliografía.

## I. Introducción

Desde finales del siglo pasado, la colaboración en los servicios de policía local entre municipios rurales en España ha estado presente en la elaboración y diseño de políticas públicas por parte de diferentes operadores políticos y sociales en nuestro país. Existen normativas que permiten a los gobiernos locales poner en marcha este tipo de herramientas jurídicas. Sin embargo, son pocos los municipios que han apostado por asociar los servicios de policía local.

Por ello, el presente estudio tiene como objetivo analizar las distintas normativas que permiten a los municipios asociarse para prestar el servicio de policía local conjuntamente, centrándose concretamente en la Comunidad Autónoma de Extremadura. También, se pretende esclarecer por qué este tipo de acuerdos son actualmente escasos en nuestro país o incluso inexistentes en Extremadura. Todo ello, con el fin de ofrecer una propuesta de *lege ferenda* para mejorar la seguridad de nuestros pueblos.

Primeramente, se estudiará el origen de la planta local española, analizando los problemas de inframunicipalismo que padece en la actualidad y se expondrán también las diferentes estrategias existentes para dar solución a esas problemáticas. En segundo lugar, se abordará la situación en Extremadura, examinando su planta local, así como su realidad criminológica y estado actual de la seguridad pública en el medio rural. Seguidamente, se profundizará en las normas que regulan actualmente los mecanismos de colaboración y asociación policial, revisando su origen, evolución, carencias y defectos. Finalmente, este trabajo concluirá con una propuesta de *lege ferenda* para mejorar la operatividad de los pequeños municipios en materia de seguridad ciudadana y servicio de policía, atendiendo a la compleja realidad territorial del mundo rural.

## II. La planta municipal en España

Para comprender muchos de los problemas actuales que padecen las administraciones locales rurales y de igual forma poder proponer soluciones a los mismos, debe acudirse al origen de la planta municipal española y a su evolución hasta la actualidad.

La aprobación de la Constitución de 1812 por las Cortes de Cádiz supuso un cambio radical en la organización territorial de España, pues aportó una regulación extensa y detallada del régimen local<sup>2</sup>. Dicha normativa provocó la caída del sistema de gobernanza territorial del Antiguo Régimen, estableciendo un modelo de administración local homogéneo para todo el territorio, además de propiciar el establecimiento de un elevado número de municipios. De tal importancia fue dicho cambio, que aún a día de hoy contamos con una planta local muy similar a la diseñada por el constituyente de 1812. Las diversas y sucesivas constituciones que desde entonces se han aprobado no han alterado ni regulado con detalle la planta local, manteniéndose prácticamente intacta, eso sí, bajo los actuales principios y mandatos de la Constitución 1978<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «El municipio y la provincia en la Constitución de 1812», *Revista de Derecho Político*, n.º 83. 2012, p. 140.

<sup>3</sup> MORENO GONZÁLEZ, G., «Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo» en CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 166 - 167.

Tras la entrada en vigor de nuestra norma fundamental, el Derecho local ha apostado por lograr una diversificación moderada del régimen local, a través de la denominada hetero-regulación o carácter bifronte, es decir, mediante leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>4</sup>. De esta manera, la legislación estatal es la competente para determinar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, incluida la local; mientras que las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), por su parte, serán competentes para desarrollar y complementar la legislación básica estatal<sup>5</sup>.

La norma estatal por antonomasia que regula el régimen local es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>6</sup> (en adelante, LRBRL). Esta ley construye el marco normativo básico y define las competencias de las entidades locales en España en función de criterios territoriales, económicos y, fundamentalmente, demográficos. Además, también regula cuestiones de decisiva relevancia como la organización y financiación de los ayuntamientos, el régimen del funcionariado de las administraciones locales y la coordinación y cooperación entre las entidades locales, autonómicas y estatales.

Por su parte, las CCAA tomaron como referencia la LRBRL a la hora de legislar sobre esta materia, comenzando por sus propios Estatutos de Autonomía, donde se lleva a cabo una interiorización parcial del régimen local<sup>7</sup>. Actualmente, la mayoría de las CCAA ya han legislado sobre régimen local basándose en sus estatutos y en la ley básica estatal<sup>8</sup>.

Es destacable que, a pesar de que han pasado dos siglos de innumerables reformas legislativas, la planta local apenas ha sido modificada desde que fue ideada allá por 1812. Asimismo, resulta relevante resaltar que, en todo ese tiempo, el legislador no ha apostado nunca por una verdadera modernización de la planta local, una modernización orientada a atajar los problemas del inframunicipalismo<sup>9</sup>.

Cuando se habla de inframunicipalismo, se hace referencia a la situación de déficit estructural que se manifiesta en diversos ámbitos (político, administrativo, financiero, poblacional...), afectando, de forma directa o

<sup>4</sup> VELASCO CABALLERO, F., «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, 2020, p. 24.

<sup>5</sup> I MAS, A. A., «El mapa municipal de España: estructura, evolución y problemáticas», *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 10, nº 1, 2019, pp. 20 – 21.

<sup>6</sup> BOE núm. 80, de 03/04/1985.

<sup>7</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 99, 2013, pp. 61-97.

<sup>8</sup> I MAS, A. A., «El mapa municipal...» op. cit. p. 21.

<sup>9</sup> GARCÍA DURÁN, F. J., «La fusión coactiva de municipios en España: principios, estrategia y resultados», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 57, 2016, p. 45.

indirecta, al 100% de los municipios españoles, aunque este fenómeno es mucho más visible en los municipios rurales<sup>10</sup>.

Estos problemas son consecuencia directa del sostenimiento del modelo municipal vigente, lo que impide que los ayuntamientos actúen de forma realmente autónoma en la gestión de los intereses de su ciudadanía<sup>11</sup>.

Actualmente, España cuenta con un total de 8.131 municipios, de los cuales un 83,87% cuenta con menos de 5.000 habitantes<sup>12</sup>. Por lo tanto, nos encontramos con que prácticamente la gran mayoría de las localidades españolas son pequeños municipios rurales, concepto acuñado para los municipios de menos de 5.000 habitantes<sup>13</sup>.

Las causas que explican por qué la planta local ha llegado prácticamente inalterada hasta nuestros días pueden agruparse en dos grandes bloques. El primero, sería un bloque de causas jurídicas y políticas, pues, como ya se ha mencionado con anterioridad, tanto la configuración inicial del modelo de administración local como las reformas legislativas que introdujeron cambios poco ambiciosos para lograr una verdadera modernización, han contribuido a mantener un número elevado de municipios bastante homogéneos en cuanto a sus competencias a pesar de sus diferentes capacidades (inframunicipalismo). El segundo, haría referencia a causas sociales y culturales, principalmente relacionadas con la cuestión identitaria. En España y, generalmente, en la Europa mediterránea, nos encontramos con un fuerte sentimiento localista por parte de la población respecto a sus municipios<sup>14</sup>.

Todas estas causas, teniendo en cuenta también el factor demográfico, nos sirven para confirmar que el problema del inframunicipalismo del modelo local español es auténtico y de completa actualidad<sup>15</sup>. Una vez expuesto el origen del modelo municipal español y las principales causas de su preocupante situación actual, resulta necesario profundizar en las problemáticas específicas que padecen las administraciones locales de la

<sup>10</sup> TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Problemas constitucionales del inframunicipalismo en España». Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2024, pp. 228 y ss. <https://hdl.handle.net/10550/98666>

<sup>11</sup> TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «La fusión De Don Benito Y Villanueva De La Serena: Una Referencia Para El Municipalismo Y La garantía Constitucional De La autonomía Local.», *Anuario De La Facultad De Derecho. Universidad De Extremadura*, nº 38, 2022, p. 620. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617>.

<sup>12</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Población por sexo, municipios y edad (grupos quinquenales)*. [En línea]: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=33570&L=0> [Consultado: 01/05/2023].

<sup>13</sup> Vid. Artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.

<sup>14</sup> MORENO GONZÁLEZ, G., "Hacia una renovada ..." op. cit. p. 167.

<sup>15</sup> GARCÍA DURÁN, F.J., «La fusión coactiva...» op. cit. p. 45.

España rural. Todo ello con el fin de quedar perfilado el contexto institucional y jurídico en el que se encuadra el objeto de este estudio.

La Constitución, en su artículo 140,<sup>16</sup> reconoce el principio de autonomía municipal, principio por el cual los municipios dispondrán de las facultades y competencias necesarias para gestionar sus propios asuntos e intereses<sup>17</sup>. Como ya se ha anotado más arriba, la LRBRL es la norma esencial en cuanto a administraciones locales se refiere, reservando una serie de competencias para las entidades locales, las cuales deberán de ser respetadas por el legislador sectorial.

Ahora bien, para que el principio de autonomía local pueda funcionar, necesariamente debe ir unido al principio de autonomía financiera, pues difícilmente un municipio podrá tomar sus propias decisiones y ejecutarlas si no cuenta con los medios materiales necesarios para llevarlas a cabo. Lógicamente, cuando se habla de autonomía financiera, se hace referencia a los ingresos económicos de las arcas municipales y a su capacidad para establecer tributos propios y participar en los ingresos estatales y autonómicos<sup>18</sup>.

Esa falta de verdadera autonomía financiera es uno de los principales problemas de los municipios rurales. Precisamente, estos municipios son los que cuentan con un tamaño reducido y con muy poca población, por lo que no pueden ser del todo autónomos por sí mismos, pues necesitan de la ayuda y financiación de otros niveles administrativos para poder ejercer finalmente sus competencias, teniendo en cuenta también que algunas competencias son excluidas directamente por la incapacidad material de ser prestadas<sup>19</sup>.

Al problema de que los pequeños municipios rurales no pueden ser plenamente autónomos por su falta de independencia financiera y de operatividad, se suma el problema del elemento geográfico, muy a tener en cuenta en el presente trabajo por el objeto de estudio. La dispersión y lejanía geográfica de los municipios rurales puede afectar gravemente a los servicios públicos, ya sea por dificultad de llevar a cabo una prestación homogénea, así como por el encarecimiento en los costes de prestación. A modo de ejemplo, para constatar cómo la dispersión y lejanía en-

<sup>16</sup> Artículo 140: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, [...].”

<sup>17</sup> SOSA WAGNER, F., «La autonomía local», en Martín-Retortillo Baquer, S. (coord.), García de Enterría Martínez-Carende, E. (hom.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, vol. 4, 1991, pp. 3215 – 3220.

<sup>18</sup> RAMOS PICAS, J., «El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas», en MORENO GONZÁLEZ, G. (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, 2022, pp. 183 – 204.

<sup>19</sup> MORENO GONZÁLEZ, G., “Hacia una renovada ...” op. cit. p. 170.

tre municipios es una problemática real y que afecta de forma directa a la ciudadanía, pueden señalarse las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios y en el ejercicio de derechos en el ámbito rural debido al diferente uso de los medios de transporte<sup>20</sup>; o los problemas y deficiencias de la prestación de los servicios de seguridad ciudadana en esas zonas<sup>21</sup>.

Todos estos problemas no son algo exclusivo de España, sino que es una problemática bastante conocida ya por muchos países europeos<sup>22</sup>, los cuales contaban con una planta local con similares características a la nuestra. Esos países atajaron estos problemas a través de una serie de reformas territoriales y estructurales con el fin de racionalizar su planta local. Esta serie de reformas se agrupó en dos estrategias.

La primera de ellas fue denominada como la Estrategia del Norte de Europa, la cual surgió a mediados del siglo XX en el centro y el norte de Europa. Esta estrategia tenía tres finalidades: en primer lugar, debía actualizar el marco administrativo local para adaptarlo a la dinámica surgida tras la II Guerra Mundial; en segundo lugar, conseguir un equilibrio en el desarrollo social y económico de todos los municipios; y por último, crear una estructura local fuerte para poder cumplir con los servicios demandados por los ciudadanos, y hacerlo de una forma sostenible para las haciendas locales<sup>23</sup>. Dentro de la Estrategia de Europa se pueden diferenciar dos fases para la consecución de los fines anteriormente mencionados: una primera fase de fusión de municipios voluntaria, en la que se incentivaba con beneficios fiscales y presupuestarios que municipios cercanos territorialmente se fusionaran; y una segunda fase de fusión forzosa, en la cual se obligó a la fusión a los municipios que no acudieron a la vía voluntaria, todo ello con el fin de culminar el diseño y la estructura de la nueva planta local diseñada por el Estado. Con estas fases los Estados lograron la fortificación del Estado social, pues se formaron municipios de mayor entidad, lo que favoreció la prestación de los servicios públicos y derechos sociales, además de que contribuyó a mejorar la conservación del medio rural y la vertebración y cohesión del territorio. El país paradigmático en este sentido es Alemania.

La segunda estrategia se dio en el sur de Europa —de donde extrae su nombre—, en concreto en los países del Mediterráneo. Con el mismo fin que la anterior, esta estrategia no utiliza como herramienta principal las fusiones de municipios, sino que apuesta por la creación o refuerzo de

<sup>20</sup> Vid. SORIANO MORENO, S., *Los derechos de las mujeres en las zonas rurales. Un estudio de caso*, Aranzadi, Navarra, 2022.

<sup>21</sup> Vid. ORTIZ GARCÍA, J., *Mito o Realidad: un estudio criminológico sobre la seguridad en las comunidades rurales de Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2022.

<sup>22</sup> Algunos de los países que realizaron estas reformas fueron: Suecia, Dinamarca, Inglaterra, Alemania, Francia, entre otros.

<sup>23</sup> GARCÍA DURÁN, F. J., «La fusión coactiva...», op. cit. p. 47.

estructuras intermedias de cooperación local (mancomunidades, comarcas, diputaciones provinciales...)<sup>24</sup>, sin alterar sustancialmente la planta local.

Una vez identificadas las dos estrategias existentes para acabar con los problemas del inframunicipalismo de las entidades locales, cabe preguntarse: ¿cuál de estas estrategias es la que está aplicando España para solventar estos problemas y conseguir establecer una planta local renovada y sostenible?

En cuanto a la Estrategia del Norte de Europa, hay que resaltar que ni siquiera se ha llegado a plantear, aunque sí existe alguna experiencia puntual que apunta a lo contrario<sup>25</sup>. Generalmente, en todo el territorio español existe un arraigado sentimiento localista de los vecinos que, sumado a los altos costes políticos que conlleva impulsar este tipo de medidas, hace que nuestro ordenamiento jurídico no haya apostado por el camino de las fusiones forzosas, permitiendo eso sí, las voluntarias, aunque con muy pocos incentivos económicos, fiscales o institucionales<sup>26</sup>.

En cambio, España sí ha optado por los postulados de la Estrategia del Sur de Europa, siendo las principales protagonistas las mancomunidades, en tanto entidades intermedias que sirven como nexo de los municipios, los cuales mantienen su independencia política, pero consiguen una mejor prestación de servicios al unir capacidades y recursos en una estructura mayor.

Tras esta breve introducción sobre el origen de la actual planta local, sus problemas y soluciones, a continuación, para centrar el objeto principal del presente estudio, se procederá a ilustrar cómo es la planta local de la Comunidad Autónoma de Extremadura y cuál es la situación de seguridad y policial en los municipios rurales extremeños.

### **III. La planta local extremeña y sus características singulares de seguridad y de los servicios de policía local en el medio rural**

Extremadura cuenta con 388 municipios en la actualidad; de esos 388, sólo 7 municipios superan la cifra de 20.000 habitantes, mientras que el 91% de las localidades extremeñas son pequeños municipios rurales, es decir, cuentan con una población inferior a 5.000 habitantes<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> MORENO GONZÁLEZ, G., «Hacia una renovada ...» op. cit. p. 179.

<sup>25</sup> Vid. TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «La fusión De Don Benito...», op. cit. pp. 617 – 646.

<sup>26</sup> FONT I LLOVET, T; GALÁN GALÁN, A., «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», *Anuario de Gobierno Local*, 2012, p. 13.

<sup>27</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadísticas del Padrón continuo*. [En línea]: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=6225&capsel=6225> [Consultado:

En lo referente a la legislación extremeña en materia de régimen local, principalmente debe destacarse el título IV de la organización territorial del Estatuto de Autonomía de Extremadura<sup>28</sup>, la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura<sup>29</sup> y la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura<sup>30</sup>. Tampoco se puede olvidar el Decreto 115/2010, de 14 de mayo, por el que se crean y establecen las funciones de los órganos de gobernanza para la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y se determina la delimitación y calificación de las zonas rurales de Extremadura<sup>31</sup>, pues en su artículo 19 delimita lo que se entiende por municipio rural en Extremadura<sup>32</sup>.

Como ya se ha mencionado en el apartado anterior, los municipios rurales llevan años intentando combatir los problemas derivados del infra-municipalismo: despoblación, envejecimiento, descenso de la natalidad y el deterioro o falta de servicios públicos<sup>33</sup>. A todos estos problemas, debe añadirse otro de vital importancia, como es la seguridad y la prevención. Desgraciadamente, estos últimos no suelen ser apreciados como un problema real por las instituciones, los medios de comunicación e, incluso, por las investigaciones que analizan lo rural como objeto de estudio<sup>34</sup>.

Las investigaciones internacionales indican que las zonas rurales son generalmente consideradas espacios seguros, libres de criminalidad y lejanas a los problemas de las zonas urbanas<sup>35</sup>. De tal forma que, esa creencia ha provocado durante años un desinterés por parte de los actores políticos, sociales y académicos ante la problemática de la seguridad en el mundo rural<sup>36</sup>.

El desinterés de los actores políticos españoles puede apreciarse en la publicación de los datos oficiales de criminalidad por parte de diferentes

---

01/05/2023].

<sup>28</sup> BOE núm. 25, de 29/01/2011.

<sup>29</sup> DOE núm. 245, de 23 de diciembre de 2010; BOE núm. 9, de 11/01/2011.

<sup>30</sup> BOE núm. 38, de 13/02/2019.

<sup>31</sup> DOE núm. núm. 95, de 20/05/2010.

<sup>32</sup> Artículo 19: “1. A efectos de lo establecido en el presente decreto, el medio rural en Extremadura será el espacio geográfico formado por la agregación de todos los municipios que integran la Comunidad Autónoma, a excepción de los correspondientes a Almendralejo, Badajoz, Cáceres, Don Benito, Mérida, Plasencia y Villanueva de la Serena. 2. De conformidad con lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, las entidades locales menores, pedanías y poblados de colonización pertenecientes a estos municipios excluidos, formaran parte del medio rural.”.

<sup>33</sup> GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J. A; ATANCE MUÑIZ, I; RICO GONZÁLEZ, M., «Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León», *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº.6, 2007, pp. 9 – 60.

<sup>34</sup> ORTIZ GARCÍA, J., *Mito o Realidad ... op. cit.* pp. 20 – 23.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> CECCATO, V., *Rural crime and community safety*. Routledge, London, 2016.

organismos estatales<sup>37</sup>, pues solamente se ofrecen estos datos por provincias o por poblaciones de más de 20.000 habitantes, obviando la realidad de la España rural y dificultando las investigaciones en esta línea. Esta falta de datos oficiales de criminalidad desagregados por municipios es especialmente preocupante en Extremadura, pues como ya se ha visto, el 98% de los municipios extremeños cuenta con menos de 20.000 habitantes, por lo que nos encontramos con una gran limitación a la hora de estudiar pormenorizadamente la situación concreta de casi la totalidad de los municipios extremeños, en cuanto a criminalidad se refiere. Otro claro ejemplo de este desinterés, centrándonos ya en los actores políticos de Extremadura, es apreciable en la escasez de recursos autonómicos destinados al desarrollo y elaboración de políticas públicas de seguridad o a la dotación de recursos a los efectivos policiales. A modo de ejemplo, la Academia de Seguridad Pública de Extremadura. Institución que tiene como objetivo la formación específica de los efectivos de policía local en la región forma parte de la Consejería de Agricultura, con un presupuesto económico dentro de la Consejería que no llega al uno por ciento del total del presupuesto que tiene esta Consejería.

Por lo tanto, obtener información sobre la seguridad pública de los municipios extremeños es una tarea ardua, cuando no imposible en ocasiones, lo que dificulta un análisis en profundidad sobre la seguridad en el medio rural. Sin embargo, gracias a la información ofrecida por el Centro de Atención de Urgencias y Emergencias (112) de la Junta de Extremadura, el cual nos ha facilitado para esta investigación datos sobre el registro de llamadas del año 2021, puede realizarse una estimación, limitada eso sí, sobre el estado de la seguridad en los municipios rurales de la CCAA de Extremadura.

Este registro se encuentra dividido en varios apartados. De todos ellos, sólo se ha tenido en cuenta y se ha analizado para la presente investigación el referente a las alertas en materia de seguridad pública. En el apartado de seguridad pública se registran todas las llamadas que el 112 recibe en relación con esta materia, clasificando dichas llamadas en subapartados más específicos en función del motivo del aviso. La base de datos cuenta con los siguientes apartados: hechos contra las personas<sup>38</sup>, contra la seguridad colectiva<sup>39</sup>, contra la propiedad<sup>40</sup>, contra el medio

<sup>37</sup> Sobre esta cuestión, véase los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior sobre hechos delincuenciales en nuestro país: <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/publico/portalestadistico/> [Consultado: 01/05/2023].

<sup>38</sup> Algunos ejemplos que recoge esta categoría son: malos tratos, delitos sexuales, incidentes con menores, amenazas, etc.

<sup>39</sup> Algunos ejemplos que recoge esta categoría son: delitos contra la salud pública, alteración del orden público, riñas y altercados, etc.

<sup>40</sup> Algunos ejemplos que recoge esta categoría son: robos, estafas, daños, etc.

ambiente y otros<sup>41</sup>. Hay que decir que a nivel jurídico y criminológico esta base de datos es mejorable en cuanto a la calificación y clasificación de los tipos delictivos y conductas sancionables, aunque se debe tener en cuenta que está organizada para facilitar la recogida operativa de los datos, y a los efectos aquí buscados, nos sirve para lograr una aproximación a la situación del medio rural extremeño.

Según los datos de llamadas de emergencia recogidos por el 112 en el año 2021<sup>42</sup>, se registraron un total de 11.064 avisos en materia de seguridad pública en Extremadura. En lo referido al medio rural extremeño, nos encontramos un total de 6.414 avisos, esto es, un 57,97% del total de los avisos de toda la comunidad autónoma, lo que supone que más de la mitad de los avisos al 112 en materia de seguridad pública provienen del medio rural. Este dato es relevante puesto que, si se tienen en cuenta las cifras del padrón municipal del año 2022, residen en el medio rural 613.751 personas, lo que supone el 58,18% de la población extremeña<sup>43</sup>. Tal y como se puede apreciar en la *Tabla 1*, la principal causa de aviso al 112 en el medio rural está relacionada con hechos contra la seguridad colectiva, 2.118 llamadas, lo que supone el 19,15% del total de llamadas en la región, contando con una tasa de incidencia de 3,45 por cada 1.000 habitantes; en segundo lugar se encuentran los avisos por hechos contra las personas, con un total de 1.901 llamadas (17,18%), con una tasa de incidencia de 3,10; seguidamente los avisos por problemas de convivencia con 1.347 llamadas (12,17%), con una tasa de 2,19; en cuanto a hechos contra la propiedad se contabilizan 948 llamadas de aviso (8,57%), con una tasa de 1,54; y finalmente 100 llamadas de aviso de hechos contra el medio ambiente (0,90%), con una tasa de 0,16.

En resumen, el total de incidencias registradas en el medio rural asciende a 6.414, mientras que en las ciudades se reportaron 4.650 incidencias. Las incidencias en el medio rural representan el 57,97% del total de avisos en la región de Extremadura. La tasa de incidencia total en el medio rural es de aproximadamente 10,45 por cada 1.000 habitantes.

<sup>41</sup> Principalmente engloba problemas de convivencia, sancionados por las ordenanzas municipales.

<sup>42</sup> No se ha podido contar con los datos del año 2022 debido a un cambio en el programa informático de recolección y clasificación de datos de este servicio, de ahí que se analicen los de 2021.

<sup>43</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadísticas del Padrón continuo*. [En línea]: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=6225&capsel=6225> [Consultado: 01/05/2023].

**Tabla 1. Llamadas al 112 en materia de Seguridad Pública en el Medio Rural de Extremadura. Año 2021. Fuente: tabla de elaboración propia a partir de datos facilitados por el Centro de Atención de Urgencias y Emergencias (112) de la Junta de Extremadura.**

<b>Avisos de Seguridad Pública en el Medio Rural de Extremadura. Año 2021</b>				
<b>Seguridad pública</b>	<b>Avisos en el medio rural</b>	<b>Avisos en ciudades</b>	<b>Porcentaje de avisos en el medio rural en la región</b>	<b>Tasa de incidencia de avisos en el medio rural</b>
<b>Contra las Personas</b>	1.901	1.823	17,18%	3,10
<b>Contra la Seguridad Colectiva</b>	2.118	776	19,15%	3,45
<b>Contra la Propiedad</b>	948	719	8,57%	1,54
<b>Contra el Medioambiente</b>	100	29	0,90%	0,16
<b>Otros (convivencia)</b>	1.347	1.303	12,17%	2,19
<b>Total:</b>	<b>6.414</b>	<b>4.650</b>	<b>57,97%</b>	<b>10,45</b>

Todos estos datos, con cautela, nos permiten apreciar que en el medio rural también existen problemas de seguridad pública, al menos en cuanto a llamadas al 112 se refiere, ya que conforman más de la mitad de las llamadas realizadas en la región. Por tanto, existe una mayor proporción de avisos en el medio rural. Lo ideal sería contar con datos de criminalidad del Ministerio del Interior desagregados por municipios de menos de 20.000 habitantes, tal y como están en la base de datos mencionada, pues de esa manera se podría llevar a cabo un análisis más profundo sobre los problemas de seguridad y criminalidad en zonas rurales, logrando así una mejor aproximación a la realidad<sup>44</sup>.

Dicho todo esto, y tras haber constatado al menos que más de la mitad de las llamadas al 112, en materia de seguridad pública, provienen de las zonas rurales de Extremadura, que además es donde reside el 58,18% de la población extremeña, se procederá a examinar datos relativos a la “seguridad objetiva”, es decir, los referentes a la estadística policial y/o de victimización<sup>45</sup>. Para ello se utilizarán datos sobre el número de efectivos de policía local en Extremadura en el año 2023. Esta información ha sido facilitada por la Academia de Seguridad Pública de Extremadura.

<sup>44</sup> Teniendo en cuenta la limitación que supone la cifra negra en este tipo de análisis.

<sup>45</sup> LASIERRA, F. G., «La falacia de la seguridad objetiva y sus consecuencias», *International e-journal of criminal sciences*, nº. 15, 2020, pp. 2 – 3.

De los 381 municipios extremeños con menos de 20.000 habitantes en el año 2023, sólo cuentan con Policía Local 160 municipios (41,9%), con un total de 727 efectivos (668 hombres y 59 mujeres). Sin embargo, el 55% de esos municipios solo cuenta con 1 o 2 efectivos, situación palmaríamente deficiente a la hora de prestar un servicio de policía eficiente, además de los riesgos que pueden conllevar las patrullas unipersonales. Para saber cuándo un servicio policial es eficiente, se ha venido utilizando como guía la ratio que establece Naciones Unidas de 1,8 policías por cada 1.000 habitantes; si se cumple, se estará prestando un servicio de policía óptimo<sup>46</sup>. Solamente el 26% de los municipios rurales extremeños cumple con dicha ratio. Aunque, cabe resaltar que la idea de una ratio generalizada a nivel mundial, tanto para contextos urbanos como rurales y para países, cada uno con sus características sociales, políticas, económicas y demográficas propias, resulta de dudosa fiabilidad.

Según estos datos, nos encontramos con que el 74% de los cuerpos de policía local de las zonas rurales de la región no cumple con la ratio recomendada de efectivos establecida por Naciones Unidas. Esta falta de efectivos policiales es consecuencia directa del inframunicipalismo, lo que provoca que en los municipios rurales cuenten con cuerpos de policía local con pocos efectivos y además con escasos recursos económicos. Y es de esos dos elementos de donde surgen la mayoría de los problemas y deficiencias de las policías locales de los municipios rurales.

Principalmente, hay que abordar dos problemas, los cuales demuestran las deficiencias en la actual organización y en las normativas que regulan el servicio policial. El primero se encuentra en las distintas leyes y normativas que regulan el funcionamiento y organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pues como tantas otras normas se diseñan sin tener en cuenta las características y necesidades del medio rural, las cuales obviamente son diferentes a las de las ciudades, lo que hace que actualmente, a pesar de algunos intentos concretos del legislador estatal y los autonómicos, no exista un modelo policial realmente eficiente y sostenible para los municipios rurales (principio de diferenciación local). El otro problema es consecuencia directa de la falta de medios económicos y de agentes policiales, ya que la suma de estos dos factores hace que los municipios rurales realmente pequeños no puedan tener su propio cuerpo; en cambio, los que sí pueden permitírselo, les es completamente inasumible que sus cuerpos presten servicios de 24 horas, limitándose principalmente a horarios diurnos, salvo en ocasiones especiales como son las festividades de los municipios. Esta falta del servicio de 24 horas es una realidad en prácticamente la totalidad de los municipios rurales extremeños, si bien es “salvado” por la presencia de la

<sup>46</sup> ALVARADO MENDOZA, A; PADILLA OÑATE, S., «Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales», *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº. 90, 2020, p. 31.

Guardia Civil, pues este cuerpo se encuentra repartido por toda la región y debe cumplir con sus funciones fuera de las capitales de provincia y allí donde el Gobierno no haya determinado estas funciones a la Policía Nacional, es decir, en áreas rurales y en el mar territorial<sup>47</sup>, aunque debe mencionarse que las funciones legalmente establecidas para ambos cuerpos son distintas.

La Guardia Civil presta sus servicios en todos los municipios rurales durante las 24 horas del día, por lo que teóricamente puede atender a los ciudadanos residentes en zonas rurales a cualquier hora del día. Esta atención es primordial en aquellos municipios que no cuentan con policía local propia, e igualmente importante en el resto de los municipios por las noches, debido a la ausencia generalizada de horarios nocturnos en las policías locales rurales. Pero debe señalarse que, dicho servicio policial puede ser extremadamente irregular por las características geográficas y demográficas concretas del territorio, tal y como pasa en Extremadura. Es sumamente frecuente, sobre todo por las noches, que una zona muy extensa con varios municipios<sup>48</sup> dispersos geográficamente cuente sólo con el servicio de una patrulla de Guardia Civil, por lo que la atención a emergencias puede ser sumamente variable. Pueden darse casos en los que la atención de una emergencia reciba una respuesta rápida, por encontrarse la patrulla en las inmediaciones de la localidad; también, pueden darse casos en los que la respuesta sea tardía al encontrarse la patrulla en otra localidad (tengamos en cuenta las redes de comunicación de Extremadura); e incluso puede darse el caso de que un aviso quede desatendido si la patrulla se encuentra cubriendo en ese mismo momento otro asunto<sup>49</sup>.

Por lo tanto, a pesar de la intachable labor de la Guardia Civil, su configuración y dotación de recursos económicos y humanos actual hace sumamente complicado que la mayoría de las emergencias puedan ser atendidas con la rapidez con la que serían atendidas en una ciudad. Y es ahí precisamente donde los acuerdos de asociación y colaboración de policía local podrían jugar un papel fundamental, ya que al contar las policías locales con mayores plantillas y al poder ampliar su ámbito de actuación a otros municipios, trabajando de forma conjunta con la Guardia Civil, indudablemente podrían mejorar la velocidad de esa respuesta.

<sup>47</sup> Artículo 11.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63, de 14/03/1986.

<sup>48</sup> Esta agrupación de municipios a nivel de organización interna de la Guardia Civil se denominan núcleos operativos.

<sup>49</sup> Vid. ORTIZ GARCÍA, J., Y RUFO REY, M. A., «Percepción de inseguridad y desigualdad territorial en el medio rural», en MIRÓ LLINARES, F., y GUARDIOLA GARCÍA, J. (eds.), *Libro de Actas del V Simposio de Investigación Criminológica: La Criminología del futuro, hoy*. ReCrim, 2023, pp. 145 – 147.

En lo que respecta a datos sobre la Guardia Civil en Extremadura, se sabe que ésta cuenta con un total de 159 cuarteles en los municipios de 20.000 o menos habitantes, y se desconoce el número de efectivos destinados a dichos cuarteles por motivos de seguridad. No obstante, sí puede conocerse que en Extremadura están destinados un total de 2.872 guardias civiles, según datos publicados por el Ministerio de Política Territorial en septiembre del año 2022<sup>50</sup>.

En definitiva, nos encontramos con una Extremadura rural donde la inmensa mayoría de municipios son de un tamaño muy reducido, con poca población y con poca capacidad económica para prestar servicios públicos de calidad desde los Ayuntamientos, situación extrapolable a otras CCAA. Al menos, si se analizan los datos de llamadas de emergencias al 112 en materia de seguridad pública, más de la mitad de avisos provienen de esos municipios, municipios que además cuentan con unas plantillas de policía local muy mermadas tanto en efectivos como en equipamientos, debiendo resaltar que el 58% de los municipios rurales extremeños no tiene un cuerpo de policía local propio, simplemente porque es inasumible a nivel económico su creación y mantenimiento en el marco inframunicipalista indicado. Por todo ello, es necesario plantear un modelo nuevo de organización y financiación de los cuerpos policiales para garantizar un servicio de calidad, eficiente y sostenible para los territorios rurales.

#### **IV. Los inicios de la regulación de la mancomunación, la colaboración y asociación como modelo policial en el medio rural**

Para lograr comprender en qué consisten los modelos de colaboración y asociación policial actualmente en España, y para poder proponer otros alternativos, es fundamental realizar una revisión histórica de la legislación y jurisprudencia en materia policial y de seguridad pública.

El actual modelo policial de España comienza con la aprobación y entrada en vigor de la Constitución de 1978 (en adelante, CE). Esto supuso una ruptura total con el modelo policial anterior, diseñando uno que apuesta por la disociación entre Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, estableciendo una clara diferenciación entre Ejército y Policía<sup>51</sup>. Esta separación está presente en los artículos 8 y 104 de la CE, los

<sup>50</sup> Vid. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. [en línea]: [https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2022/09/05-09-2022-01.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas_de_prensa/notas/2022/09/05-09-2022-01.html) [Consultado: 1 de mayo de 2023].

<sup>51</sup> LLOP, J. B., «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 48, 1996, p. 83.

cuales también determinan reserva de ley orgánica para la regulación de las bases de organización y funcionamiento de ambas fuerzas<sup>52</sup>.

No sería hasta 1984 cuando dos CCAA decidieron regular su sistema policial, siendo Cataluña<sup>53</sup> y la Comunidad de Madrid<sup>54</sup> las dos primeras en legislar sobre esta materia, incluso antes de la aprobación y entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCS). Es necesario destacar que ambas CCAA introdujeron en esas primeras normas disposiciones que favorecían la creación de servicios de policía supramunicipales<sup>55</sup>. En este sentido, cabe resaltar que las CCAA eran plenamente conscientes de su realidad territorial, de ahí que muchas de ellas, como se verá más adelante, introdujeron en sus normativas de coordinación de policías locales fórmulas de mancomunación policial o asociativas.

Posteriormente se promulgaría la LOFCS en el año 1986. Esta ley es la norma más importante en materia policial, ya que establece el marco normativo básico de la seguridad pública (Art. 149. 1. 29<sup>a</sup> CE). Regula, pues, los principios básicos; las competencias y funciones; las disposiciones estatutarias; y la organización de las unidades de policía judicial, tanto de Policía Nacional y Guardia Civil, como de las Policías Autonómicas y de las Policías Locales. En lo que respecta al presente trabajo, se tomará como referencia el título V de la LOFCS (del art. 51 al 54), pues es éste el que contiene el marco normativo básico en materia de policía local. En él se regula la creación y ámbito de actuación de las policías locales (art. 51); su naturaleza, organización, estatutos y derechos sindicales (art. 52); sus funciones (art. 53); y las Juntas de Seguridad (art. 54).

Es a partir de la entrada en vigor de la LOFCS cuando la mayoría de CCAA que habían asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia del artículo 148.1.22<sup>a</sup> CE –referente a la vigilancia y protección de edificios públicos y a la coordinación de policías locales– comenzaron a elaborar sus propias normas de coordinación de policías locales en los términos establecidos por ley orgánica (es decir, la LOFCS).

<sup>52</sup> No obstante, se debe resaltar que la Guardia Civil a pesar de ser considerada como instituto armado de naturaleza militar, forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así lo interpreta el Tribunal Constitucional en las sentencias: STC 31/1985, de 5 de marzo y STC 93/1986, de 7 de junio.

<sup>53</sup> Ley 10/1984, de 5 de marzo, de Coordinación de las Policías locales de Cataluña. BOE núm. 91, de 16 de abril de 1984.

<sup>54</sup> Decreto 31/1984, de 27 de marzo, por el que se crea la Junta Técnica Asesora de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. (derogado por la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 200, de 20/05/1992.

<sup>55</sup> Cuando se hace referencia a cuerpos de policía supramunicipal, se alude a la forma de prestar el servicio mancomunadamente o a través de fórmulas cooperativas, siendo un ente local supramunicipal el responsable del servicio.

Muchas de las CCAA optaron por introducir en sus leyes de coordinación de policía local la posibilidad de mancomunar el servicio policial. Conscientes de la realidad rural antedicha y del inframunicipalismo ya analizado, habilitaban a aquellos municipios que no tuvieran los recursos suficientes para poder crear y mantener un cuerpo de policía local propio a prestar este servicio a través de un cuerpo supramunicipal o modelo asociativo. Las CCAA autónomas que introdujeron dicha posibilidad en sus leyes de coordinación policial fueron: Murcia<sup>56</sup>, Baleares<sup>57</sup>, Asturias<sup>58</sup>, Extremadura<sup>59</sup>, Madrid<sup>60</sup>, Andalucía<sup>61</sup>, Valencia<sup>62</sup>, Cataluña<sup>63</sup> y Galicia<sup>64</sup>. Aunque en años más recientes ha habido otras CCAA que introdujeron la posibilidad de la mancomunación policial y fórmulas asociativas, se destacan esas comunidades porque todas sus leyes fueron recurridas por el Gobierno a través de la Abogacía General del Estado interponiendo recursos de inconstitucionalidad, al entender que los preceptos que hacían referencia a la mancomunación de servicios y permitían la creación de un cuerpo de policía supramunicipal, no eran acordes con lo que establecía la LOFCS.

El contenido de la jurisprudencia constitucional es esencial para comprender los modelos de colaboración y asociación policial que tenemos en la actualidad, ya que aún en 2023 la doctrina del TC no ha variado prácticamente en nada.

Eso sí, antes de continuar con la jurisprudencia, se debe diferenciar el concepto de policía mancomunada del de acuerdos de asociación y colaboración. La policía mancomunada, de manera más o menos amplia, puede decirse que consiste en la agrupación de municipios con pocos recursos económicos, que a través de la mancomunación se unen para financiar un cuerpo de policía supramunicipal; es decir, se crea un cuerpo de policía que depende directamente de un organismo supramunicipal (mancomunidad o comarca), y presta sus servicios en aquellos municipios miembros de la mancomunidad. En cambio, los convenios

<sup>56</sup> Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 109, de 08/05/1989.

<sup>57</sup> Ley 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 1988.

<sup>58</sup> Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 17, de 20/01/1989.

<sup>59</sup> Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. BOE núm.. 282, de 24/11/1990.

<sup>60</sup> Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 200, de 20/08/1992

<sup>61</sup> Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía. BOE núm. 122, de 23/05/1989.

<sup>62</sup> Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana. BOE núm. 127, de 28/05/1990.

<sup>63</sup> Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales. BOE núm. 190, de 09/08/1991.

<sup>64</sup> Ley 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las Policías Locales. BOE núm. 128, de 28/05/1992.

de colaboración y asociación son acuerdos interadministrativos entre municipios, los cuales mantienen su propio cuerpo de policía local, pero colaboran entre ellos en la financiación y en la organización, para así poder prestar sus servicios en todos los municipios parte del acuerdo de colaboración<sup>65</sup>. Cuando se analice la jurisprudencia y los preceptos legales, se ahondará más en estas dos figuras.

A priori, se pueden encontrar diferencias importantes entre ambos modelos. La principal es que la mancomunación supone la creación de un cuerpo *ex novo*, ya sea a través de su fundación desde cero o que se forme por los cuerpos existentes de los municipios miembros al integrarse. A su vez, este cuerpo policial de la mancomunidad debería de responder administrativa y jerárquicamente ante la entidad supramunicipal. Mientras, en los acuerdos de colaboración y asociación, cada municipio cuenta con su propia policía local, la cual depende jerárquicamente de su Ayuntamiento, independientemente de que en el acuerdo se establezcan otras formas de gestión y organización operativa.

A continuación, se procederá a realizar un análisis de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (TC, en adelante) en el año 1993, ya que durante ese año se emitieron las primeras sentencias sobre esta materia y fueron las que marcaron la doctrina constitucional hasta el día de hoy. Todo ello, con el fin de extraer los principales fundamentos jurídicos que sustentan la inconstitucionalidad de la mancomunación policial.

## V. Mancomunar el servicio policial ¿un problema de constitucionalidad?

Vista la deriva normativa de las leyes autonómicas en materia de coordinación policial, la mayoría apostaba por la creación de cuerpos policiales supramunicipales con el fin de facilitar que aquellos municipios con pocos recursos pudieran contar con este servicio público de una manera más o menos eficiente y sostenible. La posibilidad de prestar el servicio de policía local de manera mancomunada llegó incluso en forma de enmienda al Senado, donde se quiso introducir la autorización de creación de cuerpos supramunicipales en el artículo 51, sin éxito, en el texto que se convertiría en la LOFCS<sup>66</sup>. Así, a partir del 2 de noviembre de 1988, la Abogacía General del Estado interpondría una serie de recursos de inconstitucionalidad (*ex 161.2 CE*) contra las leyes de las CCAA ya citadas en el apartado anterior, impugnando los preceptos que hacían

<sup>65</sup> ORDUÑA PRADA, E., «La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana», *Revista electrónica CEMCI*, nº. 2, 2009, pp. 8 – 9.

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., *El futuro de las policías locales: análisis normativo, jurisprudencia, y estudio de caso en las policías de Tarragona*, Tesis Doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2016, p. 88.

referencia a la mancomunación policial o a los acuerdos de colaboración y asociación. De tal manera que, a partir de enero de 1993, el Tribunal Constitucional dictaría una serie de sentencias que fijarían la jurisprudencia sobre este tema hasta el día de hoy.

Con el fin de facilitar la lectura y comprensión del análisis jurisprudencial, se ha elaborado la siguiente *Tabla 2*:

**Tabla 2. Leyes autonómicas de coordinación de Policía Local junto con las sentencias que determinaron su inconstitucionalidad.**

Fuente: tabla de elaboración propia.

CCAA	Ley de coordinación de Policía Local	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>Murcia</b>	5/1988, de 11 de julio	25/1993, de 21 de enero
<b>Islas Baleares</b>	10/1988, de 6 de octubre	49/1993, de 11 de febrero
<b>Asturias</b>	6/1988, de 5 de diciembre	50/1993, de 11 de febrero
<b>Extremadura</b>	1/1990, de 26 de abril	51/1993, de 11 de febrero
<b>Comunidad de Madrid</b>	4/1992, de 8 de julio	52/1993, de 11 de febrero
<b>Andalucía</b>	1/989, de 8 de mayo	81/1993, de 8 de marzo
<b>Valencia</b>	2/1990, de 4 de abril	82/1993, de 8 de marzo
<b>Cataluña</b>	16/1991, de 10 julio	85/1993, de 8 de marzo
<b>Galicia</b>	3/1992, de 23 de marzo	86/1993, de 8 de marzo

Durante el desarrollo de los procesos se dictaron varios autos de suspensión de los preceptos impugnados, principalmente para evitar la creación de cuerpos de policía supramunicipal en alguna de las CCAA cuya legislación lo permitía.

A modo de síntesis de los artículos impugnados que permitían o autorizaban las mancomunidades policiales, todos ellos seguían una estructura similar. El más prototípico es el contenido en la ley de coordinación de la Región de Murcia, cuyo artículo 3.2 reza: “Las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio, que lo prevean entre sus fines específicos o que en adelante lo acuerden, podrán crear un cuerpo de policía propio”. Los artículos de las demás leyes, ya sea de manera más o menos desarrollada, contienen previsiones similares, salvo las leyes de Andalucía, Madrid, Valencia, Cataluña y Galicia, que apuestan por la fórmula de acuerdos de cooperación y asociación, y algunas por ambos modelos.

La STC 25/1993, de 21 de enero, contra la ley murciana de coordinación policial, es la primera sentencia sobre la cuestión que nos atañe. El fallo del Tribunal determinó la inconstitucionalidad del precepto anteriormente citado, el cual permitía la creación de cuerpos de policías supramunicipales. El TC argumenta que la Región de Murcia tiene asumida en su

Estatuto de Autonomía la competencia en materia de coordinación policial contemplada en el artículo 148.1.22<sup>a</sup> CE. Tal y como se desprende de este artículo, la competencia se encuentra subordinada a los términos que establezca la ley orgánica, que en esta materia no es otra que la LOFCS. En este sentido, el TC apunta que la LOFCS es una ley estatal delimitadora, la cual no sólo se ciñe a cumplir con el cometido del artículo 148.1.22<sup>a</sup> CE, sino que también cumple con la función de establecer el marco legislativo estatal referente a la creación de policías por parte de las CCAA (art. 149.1.29 CE). Además, al desarrollar los principios constitucionales de los artículos 104.2<sup>67</sup> y 126<sup>68</sup> CE, la LOFCS se configura como una norma de parámetro constitucional competencial<sup>69</sup>. Por tanto, y teniendo en cuenta lo explicado anteriormente, el TC expone que la creación de cuerpos de policía local, según establece el artículo 51 de la LOFCS, no contempla que una comunidad autónoma pueda autorizar la creación de un cuerpo de policía supramunicipal, ni mucho menos que otra entidad local distinta al municipio pueda crear un cuerpo de policía local, pues la LOFCS se refiere al municipio y sólo a él<sup>70</sup>. Al no ajustarse al parámetro competencial, el artículo 3.2 de la ley de Murcia infringió el principio de competencia, y por tanto se declaró la inconstitucionalidad y nulidad del precepto. Este fallo fijó la jurisprudencia respecto al tema de las policías supramunicipales, suponiendo el veto de este modelo policial hasta nuestros días.

Las siguientes sentencias respecto a este tema siguieron con la línea jurisprudencial establecida por el STC 25/1993, solo que mejorando y afinando la argumentación jurídica. Por ejemplo, puede observarse cómo el TC en el fundamento jurídico 3.<sup>º</sup> de la sentencia 50/1993, de 11 de febrero, contra la ley de coordinación policial del Principado de Asturias, reitera que la LOFCS no permite la creación de policías locales supramunicipales, añadiendo que tampoco permite la actuación de las policías locales fuera del término municipal de sus respectivos municipios, salvo en situaciones de emergencia y con autorización de la autoridad competente.

Los argumentos que esgrimían las CCAA para defender la constitucionalidad de la creación de las policías supramunicipales, en la mayor parte de los casos, se basaron en los artículos 26.1 y 44.1 de LRBRL, ya que interpretaban que a raíz de esos preceptos era posible prestar el servicio de policía local a través de las mancomunidades.

Sin embargo, estos argumentos fueron desvirtuados por el Tribunal Constitucional en la sentencia 50/1993 y posteriores. El TC entendía que

<sup>67</sup> Artículo 104.2: “Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.”

<sup>68</sup> Artículo 126: “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>69</sup> STC 45/1993, de 11 de febrero. FJ 2 y 3. (BOE núm. 60, de 11/03/1993).

<sup>70</sup> F. J. 1º. STC 25/1993, de 21 de enero.

el legislador, a través de LOFCS en remisión al artículo 148.1.22<sup>a</sup> CE y al 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, establecía que la policía local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la LOFCS<sup>71</sup>, quedando legalmente excluida la posibilidad de prestarse de forma mancomunada el servicio policial<sup>72</sup>.

Todas estas sentencias no sólo son importantes porque lapidaron la posibilidad de prestar el servicio de policía de forma mancomunada, sino porque también marcaron las pautas del modelo de colaboración y asociación policial que tenemos en la actualidad. Sirvieron al Tribunal Constitucional para determinar definitivamente que la LOFCS no permitía la creación de cuerpos de policías supramunicipales y que las policías locales no podían actuar fuera de su término municipal salvo en caso de emergencia o con autorización.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional también concluyó que la LOFCS no veta la posibilidad de que puedan transferirse o adscribirse de uno a otro cuerpo de policía local, a agentes individualmente considerados de forma temporal<sup>73</sup>. Esta interpretación supuso el reconocimiento jurisprudencial de que los convenios o acuerdos intermunicipales de colaboración policial no conculcaban los límites contenidos en la LOFCS.

## VI. Evolución en la regulación de la colaboración y asociación policial de los municipios en el siglo XXI: el caso de Extremadura

A pesar de que la doctrina del TC del año 93 dejó completamente clara la inconstitucionalidad de las policías mancomunadas o de los cuerpos supramunicipales, las CCAA no dejaron de reivindicar este modelo policial, puesto que eran plenamente conscientes de las ventajas que ofrecía y consideraban que en la práctica su implementación era necesaria. Esta actuación de las CCAA, tras las sentencias del TC y tras varias reformas de la LOFCS (1994 y 2003), junto con la presión de la Federación Española de Municipios y Provincias<sup>74</sup> provocaron que el legislador diera un paso importante a la hora de regular el modelo de colaboración y asociación policial.

<sup>71</sup> Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22/04/1986.

<sup>72</sup> F. J. 4. STC 49/1993, de 11 de febrero. BOE núm. 60 de 11 de marzo de 1993.

<sup>73</sup> F. J. 4. STC 81/1993, de 8 de marzo. BOE núm. 90 de 15 de abril de 1993; y F. J. 3 STC 86/1993, de 8 de marzo. BOE núm. 90 de 15 de abril de 1993.

<sup>74</sup> Vid. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS., *Acuerdos adoptados por la comisión ejecutiva de la FEMP en la reunión celebrada el día 27 de febrero de 2006*.

La “solución” vino a raíz de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual añadía a la LOFCS la Disposición Adicional 5.<sup>75</sup>. Esta disposición permite que puedan asociarse dos o más municipios limítrofes que no cuenten con recursos suficientes para la prestación del servicio de policía local, manteniendo cada cuerpo la dependencia a su municipio, y debiendo realizarse siempre dicha asociación respetando las condiciones que marque el Ministerio del Interior. Tal y como puede observarse, esta disposición sigue sin permitir la creación de servicios de policía mancomunados, limitándose a fijar en el texto legal los convenios y acuerdos intermunicipales de asociación policial que contemplaba la doctrina del TC. En este sentido, se puede considerar que la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> es un parche, pues el legislador no solamente no se atreve a realizar una reforma que vaya más allá de lo que establece la doctrina del TC, sino que, aparte, la redacción de la disposición es muy deficiente, ya que genera dudas al no dejar claras cuáles son las condiciones que se deben cumplir o los pasos que han de seguirse a la hora de llevar a cabo un acuerdo de asociación o colaboración policial. Debido a la falta de claridad de la redacción de la disposición, el Ministerio del Interior en el año 2010 emitiría la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>76</sup>. Esta orden se encargó de desarrollar la disposición, recogiendo de manera más específica las condiciones que deben cumplir los municipios que pretendan asociarse, así como el procedimiento.

Al modo de síntesis, los requisitos que establece la Orden INT/2944/2010 son los mismos que se recogen en la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup>, añadiendo que la suma de dichos municipios no supere los 40.000 habitantes, pero además la orden detalla cómo deben realizarse estos acuerdos intermunicipales, explicando el procedimiento a seguir. Para conseguir realizar un acuerdo de asociación, los municipios deberán obtener, con carácter previo a la suscripción del acuerdo, una autorización de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior o, en su caso, del órgano competente de la comunidad autónoma. Dicha autorización se solicitará con la entrega de una memoria justificativa en la que se desarrolle y se

<sup>75</sup> “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.”.

<sup>76</sup> BOE núm. 278, de 17/11/2010.

motivo el proyecto de la asociación, recogiendo el número de efectivos policiales y estableciendo dónde se encontrará su sede, junto con los certificados del número de población y de los plenos respectivos de cada Ayuntamiento donde se haya aprobado la suscripción al futuro acuerdo de asociación. Se trata de un proceso sumamente complejo para la operatividad de la administración de los pequeños municipios rurales. El resto de la Orden INT/2944/2010 se encarga de regular el régimen de las competencias de las policías locales, partes de la asociación (que son las mismas que las establecidas en la LOFCS), la exclusividad de la asociación, su vigencia temporal y su modificación o disolución.

Tras la entrada en vigor de esta orden, las leyes de coordinación policial autonómicas que se elaboraron después optaron por calcar el contenido de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> y de la Orden INT/2944/2010. Una de ellas fue la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura<sup>77</sup>, cuyos preceptos se analizarán con especial atención, dado el ámbito espacial del presente trabajo<sup>78</sup>.

En el año 2017, Extremadura derogó la anterior ley, dando lugar a la ya citada Ley 7/2017 de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Esta ley fue aprobada casi 10 años después de la reforma del 2007 que introdujo la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> en la LOFCS, y también tras la entrada en vigor de la Orden INT/2944/2010. Es importante destacar este contexto, ya que Extremadura elaboró su nueva ley teniendo pleno conocimiento del estatus legal de los modelos de asociación policial. La Ley 7/2017 regula el modelo de colaboración y asociación policial en los artículos 20 y 21.

El artículo 20 regula lo que la ley denomina como “colaboración entre municipios para atender necesidades temporales del servicio de policía local”, en definitiva, los acuerdos de colaboración. Esta tipología de acuerdos son temporales, con un máximo de duración de 30 días, y únicamente pueden ser firmados para atender necesidades estacionales de un municipio que no requiera en sí un aumento permanente de la plantilla. El agente cedido cumplirá con sus obligaciones en régimen de comisión de servicio aceptado voluntariamente, y prestará servicios bajo la superior jefatura de la alcaldía del municipio donde se realicen y bajo el mando directo de la Jefatura de policía local del mismo. Aparte de deber ser aprobados por los plenos de ambos ayuntamientos, también es necesario realizar comunicación previa a la consejería competente. Finalmente, indicar que en este tipo de acuerdos no se exige que los municipios sean limítrofes, sino que la ley recoge el concepto jurídico inde-

<sup>77</sup> BOE núm. 221, de 13/09/2017.

<sup>78</sup> También debe hacerse mención a la Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía recientemente aprobada. La ley andaluza sigue con la tendencia de la extremeña de seguir ajustándose a la doctrina del TC y a la Disposición Adicional 5<sup>a</sup> de la LOFCS.

terminado de “cercanía geográfica”, lo que permite en principio realizar acuerdos de colaboración con prácticamente cualquier municipio.

Es el artículo 21 de la ley 7/2017 donde se regulan los acuerdos de asociación policial. El legislador extremeño refunde el contenido de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> con el de la Orden INT/2944/2010, concretando que el expediente de autorización será competencia de la Consejería competente y que la Comunidad Autónoma no se hará responsable de los costes eventuales derivados de la asociación.

Estos dos artículos son los que configuran el modelo de colaboración y asociación policial en Extremadura, los cuales también nos sirven para ilustrar las diferencias existentes entre los acuerdos de colaboración y de asociación a nivel estatal.

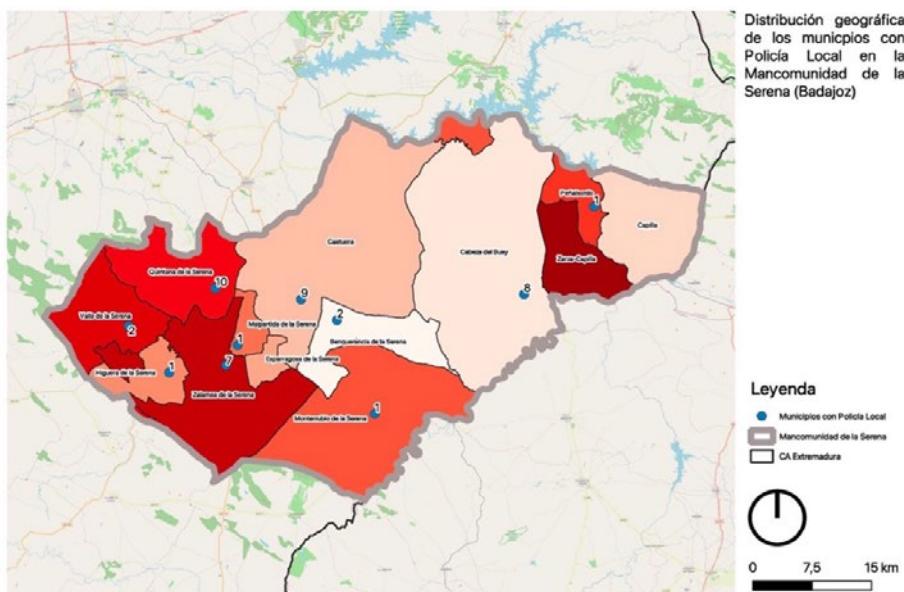
## **VII. Deficiencias de la actual regulación de los acuerdos de asociación y colaboración policial**

La Orden INT/2944/2010 ayuda a concretar y desarrollar el contenido de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup>, pero esta aclaración no es suficiente, pues aún a día de hoy, la normativa genera ciertas dudas sobre la elaboración y aprobación de estos acuerdos intermunicipales. Debe señalarse que las deficiencias de la actual regulación obedecen principalmente a dos razones: en primer lugar, a que contiene elementos que son contrarios o que directamente no atienden a las necesidades reales de los municipios rurales, con el inframunicipalismo ya constatado; y, en segundo lugar, a la presencia de lagunas normativas al no regular ciertos supuestos esenciales.

La primera cuestión que se abordará en la presente crítica a la actual regulación se encuentra en la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la LOFCS, en el art. 2 de la Orden INT/2944/2010. El inciso “limítrofe”, introducido por primera vez en la disposición adicional de la ley orgánica, y después transpuesto a la orden ministerial y en las leyes autonómicas en materia de coordinación policial, supone una gran contradicción contra el principio fundamental que debería inspirar a esta disposición, que no es otro que el de facilitar la asociación entre los municipios que no pueden prestar el servicio de policía local. Pues bien, esto que a priori parecería un inciso sin mucha relevancia o incluso con cierta lógica, no es así. Para darnos cuenta de ello, es preciso recordar el funcionamiento de las mancomunidades. El art. 44 de la LRBRL reconoce el derecho que tienen los municipios para asociarse y formar mancomunidades, entidades locales con personalidad jurídica propia con la capacidad de cumplir unos fines específicos, identificados mayoritariamente con la prestación de una serie de servicios públicos. La LRBRL no establece límite territorial alguno; es más, permite incluso que puedan mancomunarse municipios de distintas CCAA, siempre y cuando las normativas autonómicas referentes

al régimen local lo permitan. Lo que esto refleja es la carencia de sentido de que la regulación de los acuerdos de asociación policial exija que los municipios deban ser limítrofes, pues la esencia de este tipo de acuerdos debería facilitar la prestación del servicio, tal y como hacen las mancomunidades, las cuales, según la normativa nacional y la extremeña, no exigen una continuidad geográfica.

Para entender de una manera más gráfica las dificultades que pueden llegar a comportar las exigencias del inciso "limítrofes", en la *Ilustración 1* puede observarse la distribución geográfica de la Mancomunidad de la Serena (Badajoz), estando también representados los municipios que cuentan con policía local y su número de efectivos. Esta exigencia de colindancia no permitiría que Quintana de la Serena realizara un acuerdo de asociación con Higuera de la Serena, pero Quintana de la Serena sí podría asociarse con Valle de la Serena o Castuera, por ejemplo. Esta limitación geográfica, en definitiva, supone una traba ilógica si el objetivo de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> era facilitar la asociación de municipios, ya que hubiera sido de sentido común no establecer el criterio limítrofe tal y como hacen las mancomunidades. Cabe mencionar que esta limitación geográfica puede ser salvada si se recurre a los convenios de colaboración temporales para necesidades específicas (regulado en el art. 20 de la ley 7/2017), recurso que sería a todas luces insuficiente si lo que se pretende es un proyecto de modelo de servicio policial con vocación de estabilidad y duración que sirva para reducir las consecuencias negativas del inframunicipalismo.



**Ilustración 1.** Distribución geográfica de los municipios de la Mancomunidad de la Serena. Fuente: mapa de elaboración propia.

Otra de las cuestiones, también relacionada con el elemento geográfico y que no se contempla de la manera adecuada en la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup>, ni es desarrollada posteriormente en la Orden INT/2944/2010, tiene que ver con las diferentes posibles formas de asociación. Al igual que con la cuestión anterior, se utilizará nuevamente la *Ilustración 1* con el fin de realizar una explicación más ilustrativa. Para ello nos centraremos en los municipios de Cabeza del Buey, Peñalsordo, Zarza-Capilla y Capilla. De estos cuatro municipios seleccionados, dos cuentan con policía local y otros dos no. Por lo que ante tal situación pueden darse con cuatro tipos de acuerdos diferentes: 1) el acuerdo firmado por municipios que cuentan con policía local (Cabeza del Buey y Peñalsordo); 2) acuerdos entre uno o varios municipios con policía y otro/s sin policía (Cabeza del Buey y/o Peñalsordo con Zarza-Capilla y/o Capilla); 3) acuerdos entre municipios sin policía local (Zarza-Capilla y Capilla); y finalmente, 4) “los acuerdos de continuidad geográfica” (Cabeza del Buey, Zarza-Capilla, Capilla).

En cuanto al primer tipo de acuerdos, no habría ningún problema en su autorización, pues ambos cuentan con su propio cuerpo de policía y son limítrofes.

En el segundo tipo de acuerdos plantea lo que podría considerarse como una laguna normativa, pues la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> no menciona nada acerca de si los municipios que pretenden asociarse deben contar o no con su propio cuerpo de policía local; es más, hace referencia expresa a los municipios que no cuentan con recursos para prestar este servicio, por lo que en principio no debería existir ningún obstáculo para la aprobación de estos acuerdos. Aunque debe mencionarse que el artículo 2. e) de la orden catalana<sup>79</sup> prohíbe expresamente este tipo de acuerdos de asociación, si bien establece una excepción<sup>80</sup>.

En cuanto al tercer tipo de acuerdos, tal y como acaba de apuntarse, la Disposición Adicional 5<sup>a</sup> no establece ninguna obligación para que un municipio cuente con un cuerpo propio de policía local para poder asociarse. Sin embargo, si se tiene en cuenta el segundo párrafo de la disposición, que menciona expresamente que “en todo caso, el **acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de**

<sup>79</sup> ORDEN INT/242/2012, de 3 de agosto, por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de los servicios de policía local. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 6190. 10/08/2012.

<sup>80</sup> Artículo 2. E): “Con carácter general, todos los municipios firmantes del acuerdo de colaboración tienen que contar previamente con cuerpo de policía local propio. Excepcionalmente y justificadamente pueden formar parte municipios que no dispongan de cuerpo policial local propio; en este caso, el acuerdo de colaboración tendrá que concretar necesariamente la forma y el mecanismo de prestación de los servicios policiales a favor de estos municipios y la aportación de estos a la asociación, así como la justificación y concreción, si procede, de la incorporación de nuevos efectivos.”

**Policía Local dependientes de los respectivos municipios [...].**”, hace que nos topemos con una gran contradicción jurídica. Mientras que, el primer párrafo expresa 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 [...].” Por lo tanto, nos hallamos ante una contradicción palmaria, respecto a la cual la Orden INT/2944/2010 no aclara nada.

Finalmente, el cuarto tipo de acuerdos haría referencia a aquellas asociaciones compuestas por más de dos municipios, de los cuales algunos de ellos no son limítrofes, pero están unidos por uno que sí lo es entre ambos. La normativa, como ya se ha mencionado, únicamente se refiere a que los municipios deben ser limítrofes para asociarse, pero en esta forma de acuerdos surgen dudas al respecto, pues si se atiende al ejemplo expuesto para esta tipología cuando se realizaba la enumeración de tipos de acuerdos de asociación, según la normativa está completamente claro que Cabeza del Buey y Capilla no podrían firmar un acuerdo de asociación, puesto que estos municipios no son limítrofes, pero nada nos dice la normativa sobre qué pasaría si en ese pacto entrase Zarza-Capilla, municipio limítrofe de los dos anteriores, el cual podría cumplir una función de nexo geográfico, de ahí que se haya denominado anteriormente a este tipo de acuerdos como los de continuidad geográfica.

Cierto es que, a día de hoy, no existe ninguna resolución judicial que pueda aclararnos y resolver estas dudas sobre la interpretación de la disposición y de la Orden Ministerial, así como sobre los requisitos para autorizar las asociaciones.

Sin resoluciones judiciales, cabe mencionar la interpretación de Pedro Fernández Sánchez<sup>81</sup> sobre esta normativa, deduciendo que sí es necesario que al menos uno de los municipios que vayan a formar parte de la asociación cuente con policía local, pues de lo contrario, se estaría creando un cuerpo *ex novo* como consecuencia de la asociación, pudiendo incurrir en un incumplimiento de lo establecido en la ley orgánica y, por consiguiente, en la doctrina del TC, al poder considerarse este cuerpo como supramunicipal. Si se tiene en cuenta esta interpretación, se identifica la principal problemática de la presente regulación, pues precisamente los municipios que necesitan estos acuerdos son los que no cuentan con policía propia, y si no consiguen un acuerdo con un municipio que sí la tenga, quedan excluidos de este mecanismo.

En definitiva, la regulación del modelo de asociación policial tiene evidentes carencias en cuanto a su diseño normativo, que no ayudan,

---

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., *El futuro de las policías locales...*, op. cit. pp. 149 – 150.

sino que dificultan la consecución de políticas integrales que compensen o superen las problemáticas derivadas del inframunicipalismo y, especialmente, de los pequeños municipios rurales.

A pesar de todo ello, en nuestro país se han llevado a cabo proyectos de asociación policial como, por ejemplo, el de Doña Mencía, Luque y Zuheros, en Córdoba; o el de Becerril, El Boalo-Cerceda-Matalpino, Manzanares, Moralzarzal y Navacerrada, en la Comunidad de Madrid; entre otros.

Finalmente, cabe señalar que en Extremadura no existe por el momento ninguna asociación de municipios que preste de manera conjunta el servicio policial, lo que deja en evidencia la operatividad normativa e institucional de este mecanismo, aunque sí son frecuentes los acuerdos de colaboración contenidos en el artículo 20 de la ley extremeña.

### **VIII. Configuración hipotética del modelo de policía mancomunada o de policía autonómica**

Hasta ahora, se ha analizado el origen, la evolución, así como las problemáticas y deficiencias del sistema de asociación y colaboración de policía local. Sin embargo, poco se ha mencionado sobre cómo debería quedar configurado este sistema.

La principal alternativa o modelo que puede barajarse sería la creación de las policías mancomunadas, mientras que la segunda sería la creación de un cuerpo de policía autonómico propio de Extremadura.

Antes de proceder a la configuración de cada modelo, es necesario indicar que, en ambos, sería necesaria una desintegración de las policías locales tal y como están establecidas en la región. Respecto al sistema mancomunado, soló sería necesaria la desaparición de las policías locales de los municipios rurales y la integración de sus agentes en el cuerpo policial de la respectiva mancomunidad; por su parte, las ciudades sí mantendrían sus policías locales tal y como están reguladas en la actualidad. En cambio, el modelo de policía autonómica tal como aquí se concibe requeriría la desaparición de todas las policías locales y su integración en un cuerpo municipal único.

El modelo de policía mancomunada tendría como base el régimen organizativo y administrativo de las mancomunidades. Su división territorial y, por tanto, su ámbito de actuación serían los municipios pertenecientes a dicha mancomunidad. Su estructura organizativa sería prácticamente idéntica a la de las policías locales actuales, solamente que ya no serían los propios municipios los competentes de su jefatura, sino que ésta pasaría a manos de la mancomunidad. Este modelo ofrece obvias ventajas a la hora de prestar un servicio policial en el medio rural:

1. Economía de escala: al unificar los recursos de varios municipios, se reducen los costes operativos y se optimiza su uso.
2. Mejor coordinación y eficiencia: un cuerpo policial centralizado podrá responder de manera más efectiva a las necesidades de cada municipio de la mancomunidad.
3. Flexibilidad de los servicios: el cuerpo policial podría asumir turnos nocturnos o de 24 horas. Además, podrá redistribuir de manera efectiva sus servicios, como por ejemplo atender con mayor intensidad de manera puntual aquellos municipios en los que se celebren festejos.
4. Uniformidad de condiciones: supondría una unificación en las condiciones laborales de los agentes miembros de una misma mancomunidad, dejando de estar estas condiciones al arbitrio de los ayuntamientos.

Para que este modelo sea una realidad, sería necesario modificar el artículo 51 de la LOFCS, incluyendo a las mancomunidades y comarcas como entidades autorizadas para crear cuerpos de policía local. Además, se requeriría un desarrollo reglamentario detallado que concrete las funciones y la estructura de estas policías supramunicipales, así como la modificación en este sentido de las normas que regulan las competencias de las mancomunidades y comarcas.

Por su parte, el modelo basado en la creación de una policía autonómica, a pesar de ser una posibilidad utópica, también debe ser tenido en cuenta. Como ya se ha mencionado, este modelo requeriría de la desaparición de todas las policías locales de Extremadura y su unificación en un cuerpo único. Para el objetivo de ofrecer un mejor servicio en el medio rural, no sería necesario que dicho cuerpo único ocupase más funciones de las que tienen actualmente las policías locales, aunque sí sería conveniente ampliarlas en materia del cumplimiento de las leyes estatales en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La existencia de este cuerpo autonómico permitiría ofrecer el servicio a todos los municipios de la comunidad autónoma, ya que podría ser organizado por distintos criterios, como el geográfico, estableciéndose distintos núcleos operativos o simplemente atendiendo a la división de mancomunidades ya existentes. Con todo ello, este modelo también ofrece una serie de ventajas:

1. Centralización de la autoridad: permite una planificación y gestión más estratégica y uniforme a nivel regional, permitiendo una mejor gestión de la seguridad en el medio rural.
2. Mejora en la formación y profesionalización: una policía autonómica permite establecer y mantener unos estándares altos de formación, al igual que permite lograr una equiparación en las condiciones laborales de todos sus miembros.

3. Mayor capacidad de respuesta: con los recursos centralizados, se podría desplegar la actuación de manera más rápida y eficaz ante emergencias.
4. Coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: se facilitaría su colaboración, generando una situación más comunicativa que la existente en la actualidad con las policías locales.

Para la implementación de este modelo se requeriría la reforma de una multitud de normativas, tanto a nivel nacional como autonómico. Al no ser objeto como tal del presente estudio, se ahondará en ello, si bien puede indicarse que dicho modelo en cierta medida es utópico por ese gran esfuerzo legislativo, principalmente a nivel nacional.

Ambos modelos, tanto el de policía mancomunada como el de policía autonómica, presentan soluciones viables para mejorar la seguridad en los municipios rurales de Extremadura. Ahora bien, siendo realistas y como ya ha podido intuirse en las líneas anteriores, la solución más factible sería el modelo de policía mancomunada. No obstante, la implementación de este modelo requiere una reforma legislativa que habilite legalmente la creación de cuerpos de policía supramunicipales y asegure su adecuación a las necesidades específicas de las áreas rurales.

## IX. Conclusiones: proposiciones de *lege ferenda*.

A lo largo de la presente investigación, se han explorado las problemáticas de la administración local rural, problemas con su autonomía y con la financiación de los servicios públicos que ofrecen. De igual manera, se ha analizado el estado de la seguridad pública en los municipios rurales, centrándonos en la CCAA de Extremadura. Además, se ha estudiado, conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional y legislación vigente, cómo los modelos de asociación y colaboración policial pueden ayudar a prestar un servicio de policía local eficiente y sostenible en las zonas rurales.

Desde hace ya algunos años existe la necesidad de modificar la LOFCS, ya no solo para habilitar el modelo de asociación y colaboración del que se ha venido hablando a lo largo de todo este trabajo, sino para reformar integralmente algunos aspectos de dicha legislación e incluso modificar el actual modelo policial español. Los expertos en la materia apuntan a que sería conveniente promover un enfoque renovado para el sistema policial, que defina de manera precisa sus responsabilidades basándose en el principio de subsidiariedad en relación a otros agentes sociales e institucionales, siempre desde el prisma de la prevención del delito<sup>82</sup>. Este enfoque debe

<sup>82</sup> MEDINA ARIZA, J., *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, EDISOFER, Madrid, 2013, p. 379.

ser diseñado para fortalecer tanto la profesionalidad como la modernización de la institución, resaltando su naturaleza como entidad al servicio de la población. Un modelo que abogue por estructuras menos sujetas a la burocracia, más horizontales y flexibles en su funcionamiento, estructuras que deben poseer una mayor capacidad para colaborar con otras entidades administrativas, y que demuestren una mayor aptitud en la planificación, gestión de la información y adaptación a los avances tecnológicos. Un modelo en el que se promueva una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la seguridad pública y se mejore la formación y selección de los agentes de policía para garantizar su profesionalidad y competencia<sup>83</sup>. Y, en definitiva, un modelo que tenga en cuenta las necesidades particulares de las áreas rurales de nuestro país<sup>84</sup>.

Volviéndonos a centrar en el objeto principal de estudio, como ya se ha desarrollado en el apartado anterior, la regulación de los acuerdos de asociación tiene muchas deficiencias, conteniendo incluso incisos que perjudican los intereses o necesidades directas de los municipios y que en nada ayudan a paliar las consecuencias del inframunicipalismo.

Por todo ello, puede inferirse que el modelo de policía mancomunada sería una fórmula idónea para prestar un servicio de policía local eficiente, sostenible y con mejores condiciones de las que cuenta en la actualidad en los municipios rurales de Extremadura, extrapolable a las demás CCAA. A pesar de que existan otras alternativas, como las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad Autónoma de Madrid (BESCAM), las Unidades Especiales de Seguridad Ciudadana de la Región de Murcia (UESCARM), o incluso la creación de una Policía Autonómica destinada a tal fin, ya que Extremadura cuenta con la competencia para ello (Disposición adicional séptima del Estatuto de Extremadura<sup>85</sup>), se debe insistir en el modelo mancomunado. La mancomunidad, al estar compuesta por todos los municipios a los que se va a prestar este servicio, es la administración adecuada para organizar un cuerpo de policía local supramunicipal, al conocer esta entidad sus necesidades propias y las de los municipios que la componen, y al tener una escala superior puede operar mejor, con más recursos y mayor eficiencia.

En conclusión, para que en España, y en concreto en Extremadura, fuera posible la creación de policías supramunicipales, la solución más factible pasa por la modificación de la LOFCS, en concreto su art.

<sup>83</sup> BARCELONA LLOP, J., «Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas», *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)* 103, 2006, pp. 6 - 7.

<sup>84</sup> Los programas para las elecciones generales del año 2023 de los principales partidos políticos, todos introducen medidas que afectan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ahora bien, es el programa de SUMAR el que reabre el debate de la modificación del sistema policial español, recogiendo entre sus páginas 127 y 130 varias de las medidas citadas anteriormente.

<sup>85</sup> BOE núm. 25, de 29/01/2011.

51, el cual regula la creación y el ámbito de actuación de las policías locales. Actualmente, el artículo 51.1 comienza estableciendo que “los municipios podrán crear cuerpos de policía propios [...]”; simplemente con que la reforma añadiese el inciso “mancomunidades y comarcas” o “entidades locales de ámbito supramunicipal”, y además se adecuase la redacción del resto de los artículos de Título V para que concuerden con dicha modificación, sería suficiente para habilitar legalmente las policías supramunicipales y así superar la doctrina del TC que las declara inconstitucionales a día de hoy por una cuestión de competencia. Posteriormente, lo adecuado sería que se hiciera un desarrollo reglamentario sobre los cuerpos de policía supramunicipales para concretar todo aquello no contemplado en la LOFCS, y que además sirviera de referencia a las CCAA a la hora de introducir este modelo policial en sus leyes de coordinación. Asimismo, mantendría la actual Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> o la introduciría en el articulado de la ley orgánica, eso sí, eliminando el inciso “limítrofe”, todo ello con el fin de ofrecer el máximo de posibilidades potenciales para que los municipios rurales puedan contar con servicio policial propio, no eliminando de esta manera la posibilidad de asociación. En relación con lo anterior, también sería recomendable, ya sea a través del desarrollo reglamentario o con una orden ministerial, desarrollar la asociación policial entre municipios de forma más clara, de tal manera que no quepa duda sobre las cuestiones que han abordado a lo largo del presente trabajo; particularmente, que se especifique claramente si alguno de los municipios parte del acuerdo de asociación debe contar con policía propia o no, previamente al pacto interadministrativo.

Con las mencionadas reformas, España podría conseguir establecer un modelo de policía supramunicipal que pondría fin a las deficiencias de los actuales acuerdos de colaboración y asociación, y permitiría a los municipios rurales contar con un servicio de policía local, eficiente, sostenible y de calidad.

## X. Bibliografía

ALVARADO MENDOZA, A; PADILLA OÑATE, S., «Organización policial y debilidad institucional: balance de las capacidades de las policías estatales», *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, nº. 90, 2020, pp. 11 - 47.

ÁLVAREZ GARCÍA, V. J., «Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los estatutos de autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la ley reguladora de bases del régimen local», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 99, 2013, pp. 61-97.

BARCELONA LLOP, J., «Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas», *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)* 103, 2006.

- CECCATO, V., *Rural crime and community safety*. Routledge, London, 2016.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS., *Acuerdos adoptados por la comisión ejecutiva de la FEMP en la reunión celebrada el día 27 de febrero de 2006*.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P., *El futuro de las policías locales: análisis normativo, jurisprudencia, y estudio de caso en las policías de Tarragona*, Tesis Doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2016.
- FONT I LLOVET, T; GALÁN GALÁN, A., «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», *Anuario de Gobierno Local*, 2012, pp. 11 – 39.
- GARCÍA DURÁN, F. J., «La fusión coactiva de municipios en España: principios, estrategia y resultados», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 57, 2016.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., «El municipio y la provincia en la Constitución de 1812», *Revista de Derecho Político*, n.º 83. 2012.
- GÓMEZ-LIMÓN RODRÍGUEZ, J. A; ATANCE MUÑIZ, I; RICO GONZÁLEZ, M., «Percepción pública del problema de la despoblación del medio rural en Castilla y León», *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, nº.6, 2007, pp. 9 – 60.
- I MAS, A. A., «El mapa municipal de España: estructura, evolución y problemáticas», en *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 10, nº 1, 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Estadísticas del Padrón continuo*. [En línea]: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=6225&capsel=6225> [Consultado: 01/05/2023].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Población por sexo, municipios y edad (grupos quinquenales)*. [En línea]: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=33570&L=0> [Consultado: 01/05/2023].
- LASIERRA, F. G., «La falacia de la seguridad objetiva y sus consecuencias», *International e-journal of criminal sciences*, nº. 15, 2020.
- LLOP, J. B., «Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 48, 1996, pp. 81–118.
- MEDINA ARIZA, J., *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*, EDISOFER, Madrid, 2013.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. [en línea]: [https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2022/09/05-09-2022-01.html](https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/extremadura/actualidad/notas_de_prensa/notas/2022/09/05-09-2022-01.html) [Consultado: 1 de mayo de 2023].
- MORENO GONZÁLEZ, G., «Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo» en

- CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (dir.), *Participación ciudadana y calidad democrática*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- ORDUÑA PRADA, E., «La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana», *Revista electrónica CEMCI*, nº.2, 2009, pp. 1 - 12.
- ORTIZ GARCÍA, J., *Mito o Realidad: un estudio criminológico sobre la seguridad en las comunidades rurales de Extremadura*, Dykinson, Madrid, 2022.
- ORTIZ GARCÍA, J., Y RUFO REY, M. A., «Percepción de inseguridad y desigualdad territorial en el medio rural», en MIRÓ LLINARES, F., y GUARDIOLA GARCÍA, J. (eds.), *Libro de Actas del V Simposio de Investigación Criminológica: La Criminología del futuro, hoy*. ReCrim, 2023, pp. 145 – 147.
- RAMOS PICAS, J., «El necesario desarrollo normativo de la participación en los tributos de las Comunidades Autónomas», en MORENO GONZÁLEZ, G. (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España*, Marcial Pons, 2022, pp. 183 – 204.
- SORIANO MORENO, S., *Los derechos de las mujeres en las zonas rurales. Un estudio de caso*, Aranzadi, Navarra, 2022.
- SOSA WAGNER, F., «La autonomía local», en Martín-Retortillo Baquer, S. (coord.), García de Enterría Martínez-Carende, E. (hom.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, vol. 4, 1991, pp. 3215 – 3220.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., “La fusión De Don Benito Y Villanueva De La Serena: Una Referencia Para El Municipalismo Y La garantía Constitucional De La autonomía Local.”, *Anuario De La Facultad De Derecho. Universidad De Extremadura*, nº 38, 2022, pp. 617 - 646. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617>.
- TORRECILLAS MARTÍNEZ, A., «Problemas constitucionales del inframunicipalismo en España». Tesis doctoral, Universidad de Valencia, 2024, pp. 110 y 228 y ss. <https://hdl.handle.net/10550/98666>
- VELASCO CABALLERO, F., «Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local», *Anuario de Derecho Municipal*, Madrid, 2020.

### *Jurisprudencia y referencias legislativas*

Constitución Española. BOE núm. 311, 29/12/1978.

Ley 10/1984, de 5 de marzo, de Coordinación de las Policías locales de Cataluña. BOE núm. 91, de 16/04/1984.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985.

- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63, de 14/03/1986.
- Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales. BOE núm. 109, de 08/05/1989.
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.
- Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. BOE núm. 221, de 13/09/2017.
- Ley 6/2023, de 7 de julio, de Policías Locales de Andalucía. BOE núm. 182, de 01/08/2023.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. BOE núm. 96, de 22/04/1986.
- Decreto 31/1984, de 27 de marzo, por el que se crea la Junta Técnica Asesora de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.
- Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 278, de 17/11/2010.
- Orden INT/242/2012, de 3 de agosto, por la que se establece el procedimiento de autorización de los acuerdos de colaboración entre municipios para la prestación de los servicios de policía local. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 6190. 10/08/2012.
- STC 25/1993, de 21 de enero. BOE núm. 47 de 24/02/1993.
- STC 49/1993, de 11 de febrero. BOE núm. 60 de 11/03/1993.
- STC 50/1993, de 11 de febrero. BOE núm. 60 de 11/04/1993.
- STC 81/1993, de 8 de marzo. BOE núm. 90 de 15/04/1993.
- STC 86/1993, de 8 de marzo. BOE núm. 90 de 15/04/1993.

