

Límites materiales y territoriales a la actuación de la policía local como policía judicial: a propósito de la STS n.º 210/2016, Sala 2.ª, de lo Penal, de 15 de marzo de 2016

Manuel Izquierdo Carrasco*
Juan Jesús Alcántara Reifs

Sumario: I. Introducción.—II. La consideración de la Policía Local como Policía Judicial: base normativa e interpretación judicial. II.1. El marco normativo. II.2. El planteamiento de la STS n.º 210/2016. II.3. Conclusión.—III. Ámbito material y territorial de actuación de la Policía Local. III.1. Ámbito material/funcional de actuación. III.2. Ámbito territorial de actuación: de los excesivamente estrictos límites del art. 51.3 LOFCS a una confusa doctrina constitucional que los amplía. III.2.1. La posición de la STS n.º 201/2016. III.2.2. ¿Una interpretación extensiva de lo previsto en el art. 51.3 LOFCS?—IV. Consecuencias de una actuación policial irregular por incompetencia territorial sobre las pruebas obtenidas en la misma.—V. Conclusiones.

I. Introducción

El Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia n.º 210/2016 de TS, sala 2.ª, de lo penal, 15 de marzo de 2016, se ha visto nuevamente en la necesidad de repasar la jurisprudencia sobre la recurrente cuestión de si los cuerpos de Policía Local pueden ser considerados Policía Judicial y su alcance. En esta ocasión, la cuestión surge a raíz de una serie de actuaciones para la prevención del tráfico de drogas por parte de la Policía Local de Bilbao.

En concreto, la Unidad de Drogas de la Policía Municipal de Bilbao había iniciado una investigación en torno al acusado Luis Carlos, de quien se tenía sospechas de su implicación en el tráfico de drogas. Por ese motivo, se sometió al mencionado a una vigilancia en los alrededores del inmueble sito en la CALLE000, NUM000 de Bilbao, donde se observó que el

* Proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER2015-67695-C2-1-P. Fondos FEDER. Grupo de investigación SEJ-196 Junta de Andalucía.

acusado hacía vida familiar, comprobándose que se desplazaba con asiduidad hacia la localidad de Barakaldo en donde utilizaba la vivienda NUM001, sita en la CALLE001 n.º NUM002, la cual fue objeto asimismo de vigilancia por parte de los funcionarios policiales del indicado cuerpo a lo largo de varios días. No se menciona en la sentencia que esta vigilancia en Barakaldo fuera comunicada a otros Cuerpos de Seguridad. Lo único que sí consta es que tras varios días de vigilancia, entendemos que por las circunstancias concurrentes —existía la posibilidad de tener que efectuar una detención en Barakaldo, aunque finalmente se efectuó en el municipio de Bilbao—, se comunica a la Policía Local de Barakaldo la presencia de agentes de la Policía Local de Bilbao en su municipio. A raíz de esas actuaciones, la Policía Local de Bilbao detuvo a una persona que había salido del piso de Barakaldo y que se sospechaba que había comprado droga en el mismo (la detención tuvo lugar en Bilbao); más tarde detuvo a Luis Carlos, después de salir del mencionado piso (la detención también tuvo lugar en Bilbao); y finalmente solicitó del Juzgado de Guardia de Bilbao autorización de entrada y registro en el domicilio de Barakaldo, siendo concedido y practicado en presencia del Secretario Judicial de Guardia de Barakaldo.

La Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Vizcaya, con fecha 22 de junio de 2015, dictó Sentencia núm. 42/15, en la que absolvió a Luis Carlos de un delito contra la salud pública al anular las pruebas presentadas por cuanto consideró que la actuación de la Policía Municipal de Bilbao se desarrolló con falta de competencia territorial, al encontrarse el piso en donde fue hallada una gran cantidad de heroína (646,73 gramos) y cocaína (40,28 gramos), más la suma de 17.000 euros en metálico, en la localidad de Barakaldo. A este respecto, la sentencia recurrida sostiene:

«se trató de una intervención más de la Unidad de Drogas de la Policía Municipal, similar a muchas que han precedido a hechos enjuiciados por esta misma Sala, pero, en esta ocasión, desarrollada en la localidad de Barakaldo y, por este motivo, ilegal por contravenir lo dispuesto en el mencionado artículo 51.3 LOFCS(1)».

Con estos presupuestos, las cuestiones esenciales a las que se enfrenta la sentencia del Tribunal Supremo son tres: en primer lugar, si la Policía Local de Bilbao podía realizar las actuaciones policiales discutidas (seguimiento policial, detenciones y entrada en una vivienda) —lo que

(1) Este precepto establece que la Policía Local sólo podrá actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.

nos lleva al debate sobre la consideración de la Policía Local como Policía Judicial—; en segundo lugar, una vez respondida con carácter general y de manera positiva la primera cuestión, si actuaron correctamente —lo que nos lleva al ámbito funcional y territorial de actuación de la policía local—; y finalmente, las consecuencias que la calificación como ilegales de estas actuaciones policiales tendrían sobre las pruebas obtenidas en las mismas. Sobre cada uno de estos aspectos nos ocuparemos en los siguientes epígrafes.

II. La consideración de la Policía Local como Policía Judicial: base normativa e interpretación judicial

II.1. El marco normativo

La Policía Judicial tiene su encaje constitucional en el artículo 126 CE, que establece su directa dependencia de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal en las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Seguidamente, el mismo precepto remite a un desarrollo legal que, en parte, se encuentra en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad(2). En concreto, su art. 29 establece lo siguiente:

«1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.»

Esto es, el precepto parte de un papel preeminente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las funciones de Policía Judicial, pero previendo el carácter colaborador de los miembros de los Cuerpos de Policía Local para la persecución y represión de infracciones penales.

De manera más genérica, el artículo 283 Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim) recoge la consideración de la policía local («urbana o rural» en su terminología) como Policía judicial y el artículo 492

(2) El art. 126 CE no exige un desarrollo por Ley Orgánica, pero el art. 104 CE sí prevé una Ley Orgánica que determine «las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

LECrim, la obligación de esta última de detener en determinados supuestos. En la misma línea, los artículos 547 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial (3) establecen que la función de Policía judicial competirá, *cuando fueren requeridos para prestarla*, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno del Estado como de las Comunidades Autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Desarrollando este marco legal, el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, determina en su artículo 1 que «Las funciones generales de policía judicial corresponden a *todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cualquiera que sea su naturaleza y dependencia*, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio Fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes, *con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias*, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.» (la cursiva es nuestra). Ciertamente, este precepto —al igual que el antes mencionado de la LOPJ— habla de «colaboración requerida por la Autoridad judicial o el Ministerio Fiscal...» —requerimiento que en el supuesto de autos no se había producido—, pero ello no significa que esa función de Policía judicial sólo quepa cuando medie dicho requerimiento. Al respecto, contundente es el art. 4 que explicita que corresponde a todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualesquiera que sean su naturaleza y dependencia, practicar por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones, las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución, dando cuenta de todo ello en los términos legales a la Autoridad Judicial o Fiscal, directamente o a través de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial. Este panorama debe completarse con la función de custodia del depósito de detenidos, prevista en la Disposición Final Quinta de la LRBRL (4).

(3) Artículo 547 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: «La función de la Policía Judicial comprende el auxilio a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.»

(4) Un breve comentario sobre este precepto, en IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, «Disposición Final Quinta», *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local*, dir. Rebollo Puig, Tomo IV, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 4037-4038.

Por su parte, el art. 7 del mencionado Real Decreto 769/1987, en la línea del reproducido art. 29.1 LOFCS, establece que «constituyen la Policía Judicial en sentido estricto las Unidades Orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad integradas por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.»

En definitiva, resultan dos acepciones diferentes de Policía Judicial: una primera, la Policía judicial específica (Unidades adscritas a juzgados y tribunales de los Cuerpos estatales); y una segunda, la policía judicial genérica —*tradicional* en la terminología de QUERALT (5)—, que serán aquellas funciones de Policía judicial que pueden realizar dentro de su ámbito competencial cualquier Fuerza y Cuerpo de Seguridad (6). Es en esta segunda acepción donde se encuadran las posibles actuaciones de la Policía Local en función de Policía judicial (7) y que podrían sintetizarse en las siguientes:

- Aquellas que realice previo requerimiento de la autoridad judicial o Ministerio Fiscal. O incluso a requerimiento de las unidades orgánicas de la Policía Judicial, sobre la base del deber de colaboración y cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(5) Ya en 1986, QUERALT mantiene «que dichas unidades sólo tendrán funciones de Policía Judicial, en el sentido de la CE, de la LECr, y de la LOPJ cuando reciban las oportunas órdenes del juez o del fiscal. O, lo que es lo mismo, que la materia prima con la que opera la Justicia penal seguirá siendo aportada por la Policía no destinada a unidades de Policía judicial. Si esto sucede ahora así, sólo existe una conclusión válida que nos permita poner un poco de orden a tan caótico tema: *hay dos clases de Policías judiciales*. Es decir, existe la *Policía judicial tradicional*, que opera en la calle, que, de oficio o a instancia de parte, efectúa las investigaciones preliminares (la *pesquisa* en el lenguaje histórico), poniendo a disposición judicial a la mayor brevedad posible el resultado de sus investigaciones y actuaciones por medio del correspondiente *atestado* (art. 292 y 293 LECr); y existe una *nueva policía judicial* que se configura en unidades especiales adscritas a los órganos judiciales y del Ministerio fiscal y que desarrolla y pone en práctica las *labores de auxilio y de investigación* que aquéllos le hayan ordenado. *De lo contrario*, carecería de sentido llamarles comisionados.

Así pues, y a efectos procesales, todas las fuerzas policiales son Policía judicial porque el destinatario de sus actuaciones es el juez. Ahora bien, una vez entren en juego las unidades especiales, el resto de las fuerzas policiales (aunque la LOFCS sólo hable de las autonómicas y de las locales) deberán colaborar, cuando sean requeridas para ello, con dichas unidades especiales.» (QUERALT, Joan Josep, *El policía y la ley*, Ed. Plaza Janés S.A., Barcelona, 1986, pp. 68-69).

(6) En la misma línea, de un concepto orgánico y de otro funcional habla E. PARICIO RALLO, «La Policía Local como policía judicial», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 17, 2008, p. 41.

(7) A este respecto, BARCELONA LLOP advierte que «un problema peliagudo que se suscita en materia de policía judicial es el de si los funcionarios de policía autonómicos y locales pueden integrar las Unidades de Policía Judicial o si, por el contrario, ello está solo al alcance de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No hay impedimento alguno a que funcionarios autonómicos o locales desempeñen funciones de policía judicial genérica en la medida que sean requeridos para ello. Pero la cuestión se complica cuando de Policía Judicial propiamente dicha se trata» (BARCELONA LLOP, Javier, *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 347).

- Las primeras diligencias de prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieren relacionados con su ejecución.
- La custodia del depósito de detenidos.

En todos estos supuestos, tales actuaciones deben realizarse siempre dentro de su ámbito competencial, tanto desde un punto de vista funcional como territorial (8).

II.2. El planteamiento de la STS n.º 210/2016

Tras reiterar el marco normativo expuesto, es lógico que, en el caso de autos, el debate se centrara —aunque la sentencia es un tanto confusa en su planteamiento— en la determinación de qué debía entenderse por primeras diligencias de prevención y aseguramiento. A este respecto, la sentencia comentada, con cita de anterior jurisprudencia —en particular, la STS n.º 433/2008, Sala 2.ª, de lo Penal, 3 de Julio de 2008— descende a esclarecer cuándo ciertas actuaciones policiales se estiman como primeras diligencias, sin demora por tanto, y considera incluidas en las mismas la «inicial averiguación, recogida de instrumentos y efectos del delito, identificación de los sospechosos y aprehensión de los objetos del delito. Todo ello con el fin de ponerlos a disposición judicial, del Ministerio Fiscal o de la Policía Judicial especializada.» Con estos presupuestos, la sentencia considera que las actuaciones policiales en litigio (las dos detenciones y la entrada y registro del domicilio) se encuadran dentro de esas primeras diligencias de prevención y aseguramiento, y recuerda que las mismas se pusieron a disposición de la Policía Judicial especializada.

A partir de ahí, la STS n.º 210/2016 insiste en dos aspectos:

- Por un lado, el carácter colaborador de esas otras unidades orgánicas de Policía Judicial que en estas actuaciones tiene la Policía Local. Pero la sentencia deja claro que ello ni significa que estas actuaciones sean una mera facultad, sino que proclama tajantemente que

(8) A propósito de las instrucciones que pudieran recibir los Cuerpos de la Policía Local por parte de las autoridades judiciales, PARICIO RALLO, tras advertir que tal requerimiento judicial de colaboración o auxilio constituye una orden de colaboración obligada, se plantea sus límites y concluye que tal deber de colaboración no es ilimitado y debe producirse dentro del «marco de las competencias y funciones que son propias de las Administraciones locales» («La Policía Local como policía judicial», *op. cit.*, p. 42) Y un poco más adelante afirma: «la instrumentalización de los agentes locales por parte del sistema judicial ha quedado limitada a situaciones de urgencia, en que podrán ser requeridos para actuaciones transitorias, siempre que se encuentren en su ámbito legal y territorial de actuación» (p. 44).

se trata de un deber por parte de los agentes de la Policía Local (9), ni que «eso autoriza a pensar que, si sus agentes se encuentran ante cualquiera de las situaciones a que se refiere el art. 282 Ley de Enjuiciamiento Criminal, deban suspender toda actuación hasta recibir instrucciones de quienes, de forma principal, ejercen las funciones de policía judicial porque, si así procedieran, se frustrarían la prevención y persecución de la delincuencia en un buen número de casos».

- Y por otro, la prudencia derivada de los principios de especialización y proporcionalidad, y que debe llevar a que en «los supuestos más complejos, la remisión a las unidades orgánicas especializadas se produzca con la máxima celeridad» (FJ 1.º);

Además, por su conexión con el caso enjuiciado, se debe destacar que el Tribunal Supremo en su sentencia n.º 51/2004, Sala 2.ª, de lo Penal, de 23 de enero de 2004, afirmó que:

«hay que estimar que los responsables de una determinada policía local pueden organizar un servicio de persecución de delincuentes en cuanto a las infracciones penales cometidas en el territorio del correspondiente municipio sin autorización judicial previa al respecto (10). Si se conoce la venta de droga en un determinado lugar, como aquí ocurrió, cabe que la policía local ordene a un determinado grupo de sus agentes que actúe en persecución de los correspondientes delincuentes. Es más, si un particular («cualquier persona») conforme al citado art. 490.2.º LECr, puede detener a un delincuente «in fraganti», cualquier autoridad o agente de la Policía Judicial está obligado a practicar esa misma actuación (detención) en el mismo caso, por disponerlo así expresamente el art. 492.1.ª de la misma ley. Hay que recordar aquí que el art. 283.5 de esta norma procesal reconoce el carácter de miembros de la policía judicial a los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural. Por otro lado, hay que añadir, para terminar, que la actuación de paisano

(9) Se afirma expresamente que «deben, por el contrario, practicar las diligencias que sean necesarias para comprobar el delito, descubrir a sus autores y recoger los efectos o instrumentos que puedan servir de pruebas de su comisión, sin perjuicio de poner inmediatamente todo lo actuado y, en su caso, a los detenidos, a disposición de los funcionarios competentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado».

(10) Bien es cierto que en el caso que ahora nos ocupa, la vivienda desde donde supuestamente se distribuía la droga a otros intermediarios estaba situada en el municipio de Barakaldo, aunque esos intermediarios sí actuaban también en el municipio de Bilbao.

por parte de unos miembros de la policía que habitualmente lo hacen con el uniforme de su cuerpo, se encuentra plenamente justificada en esta clase de intervenciones que de otro modo no podrían resultar eficaces.»

II.3. Conclusión

Se puede afirmar sin ningún género de dudas que la Policía Local puede ejercer funciones de Policía Judicial, con un carácter colaborador de las unidades específicas de Policía Judicial, y siempre que se encuentre dentro de su campo competencial, material y territorialmente. En esta línea, la Disposición Adicional Décima de la LRRL establece que «En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, *así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial*, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación.» (la cursiva es nuestra). Tal norma no se ha aprobado, pero un paso adelante lo constituye el modelo de Acuerdo Específico (11), aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos interesados para la participación de los cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de policía judicial (12).

La defensa de otra postura supondría un flaco favor al fin último de todas y cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —el mantenimiento

(11) El texto de este modelo puede consultarse en la página web de la FEMP (www.femp.es). Una muestra concreta puede encontrarse en el Acuerdo Específico entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento de Madrid para la participación del Cuerpo de Policía Local en el ejercicio de las funciones de Policía Judicial, suscrito entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ayuntamiento de Madrid el 22 de junio del 2010.

(12) Con carácter previo, el Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, firmado el 20 de febrero de 2006, haciendo un reconocimiento expreso del alto nivel de capacitación profesional y preparación técnica que están alcanzando las Policías Locales, especialmente en los grandes núcleos urbanos, así como la proximidad de estos Cuerpos a sus respectivas comunidades locales, preveía su participación en el ámbito de actuación de la policía judicial —previa firma del correspondiente convenio bilateral—, en relación con determinadas infracciones penales de manera general.

de la seguridad y el orden público—, y la infrautilización de en torno a 60.000 agentes de policía local existentes en toda la geografía nacional.

III. **Ámbito material y territorial de actuación de la Policía Local**

Como se ha dicho, la sentencia comentada y la propia normativa aplicable admiten esa actuación de la Policía Local como Policía Judicial, pero siempre dentro de su ámbito competencial. Ese ámbito competencial viene determinado por una serie de materias/funciones y un territorio de actuación. Veamos ambos aspectos separadamente.

III.1. **Ámbito material/funcional de actuación**

El ámbito competencial material viene delimitado por las competencias propias atribuidas por el art. 53 LOFCS, en particular, en lo que ahora nos interesa, en sus apartados c) (Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano), e) (Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley), y g) (Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad). A estas competencias propias, hay que añadirle algún supuesto de competencia delegada, como la de custodia del depósito de detenidos, prevista en la Disposición Final Quinta de la LRBR. Además, más allá de este ámbito material e incluso del territorial, también deben tenerse en cuenta las actuaciones que vengan obligadas en virtud de lo previsto en el mencionado art. 492 LECr (deber de detención).

Sobre este reparto de funciones, la sentencia comentada, con cita de la STS 831/2007, de 5 de octubre, afirma que «la distribución de cometidos entre los distintos miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no puede ser entendida como una exigencia burocrática. Antes al contrario, está puesta al servicio de la búsqueda combinada de una mayor eficacia en la persecución de los delitos y de la salvaguarda de los derechos fundamentales. Son, pues, razones de coordinación, especialización y dependencia, las que justifican esa parcelación funcional.» Y, con cita en abundante jurisprudencia, reitera la competencia de la Policía Local para la persecución de delitos como el enjuiciado: «Desde tal ámbito, pues, la policía local es policía judicial y colabora con la misma en las funciones que le encomienda la ley. Lógicamente pueden prevenir e investigar la delincuencia menor en el aspecto que aquí analizamos, los delitos contra la salud pública, pero dando cuenta a los cuerpos especializados, y dentro de los límites territoriales de su competencia» (FJ 3.º).

III.2. Ámbito territorial de actuación: de los excesivamente estrictos límites del art. 51.3 LOFCS a una confusa doctrina constitucional que los amplía

III.2.1. LA POSICIÓN DE LA STS N.º 201/2016

El art. 51.3 LOFCS, que sirve de fundamento a la sentencia casada, establece que los cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes». Con este presupuesto normativo, la sentencia de la Audiencia Provincial razonaba que «no se trataba de una situación excepcional o de emergencia», y que «sancionar la legalidad de una actuación como la que se desprende de los datos expuestos equivaldría a dar vía libre a cualesquiera investigaciones y actuaciones que la Unidad de Drogas de la Policía Local de Bilbao estimase oportuno llevar a cabo en Barakaldo o en cualquier otro municipio en el que tuviera sospechas de la comisión de un delito contra la salud pública en su modalidad de tráfico de drogas o tenencia preordenada al tráfico, algo que evidentemente no es posible».

Bien distinta es la posición mantenida por la sentencia del TS comentada, para la que no existió ninguna irregularidad legal en las actuaciones debatidas de la policía municipal de Bilbao. Es en este punto donde la argumentación de la sentencia más flaquea o directamente es inexistente. Analicemos cada una de las actuaciones policiales discutidas:

- En cuanto a la declaración de los policías sobre la estancia del acusado Alejo en el domicilio del acusado Luis Carlos «debe ser admitida al no presentar tacha de ilegalidad, ya que la observación de los agentes tuvo lugar en el curso de la vigilancia de Luis Carlos iniciada en su domicilio de Bilbao y, por lo tanto, amparada por la situación de emergencia prevista en el art. 51.3 LO 2/1986; y, además consta que la actuación fue comunicada a la Policía Municipal de Barakaldo». Ciertamente, podría admitirse en abstracto que concurrir esa situación de emergencia si al hilo de una concreta vigilancia o persecución iniciada en un término municipal, los agentes de la Policía Local deben entrar en otro término. Pero debe recordarse que esa vigilancia se mantuvo durante días y que sólo fue comunicada al cabo de unos cuantos. Además, cabe plantearse si esa comunicación fue la correcta y si la misma no se tendría que haber efectuado a otros órganos (por ej., la policía autonómica). Y, en cualquier caso, lo que exige el art. 51.3 LOFCS es el «previo requerimiento de la autoridad competente» y no la mera puesta en conocimiento de unas actuaciones policiales. A propósito de esto último,

la sentencia parte de la existencia de unos supuestos de actuación fuera del término municipal donde no habrá requerimiento sino sólo esa comunicación. En esta línea, afirma que «(los agentes de la policía local) tendrán que dar cuenta a las autoridades competentes cuando salgan de sus límites territoriales, salvo que la urgencia del caso lo impida, lo que deberán verificar a la finalización de su actuación» (FJ 3.º). Ciertamente, se trata de un planteamiento razonable (por ej., piénsese en una persecución «en caliente» de un delincuente (13)), pero que excede lo previsto en el art. 51.3 LOFCS y que demuestra la manifiesta insuficiencia de lo regulado por dicho precepto.

En definitiva, no es posible encajar a nuestro juicio, en el art. 51.3 LOFCS una vigilancia continuada en un municipio ajeno al de los policías locales actuantes, pues la misma perfectamente admite la demora imprescindible para comunicar a la autoridad competente y que esta decidiera lo propio. Quizás en la sentencia haya pesado mucho que no haya solución de continuidad entre las calles del municipio de Bilbao y las de Barakaldo, pero ello no es motivo válido para admitir una actuación que podría llevar a situaciones inadmisibles que la Audiencia Provincial puso de manifiesto.

- En cuanto al registro domiciliario, la sentencia se limita a afirmar que «fue autorizado por autoridad judicial y practicado con presencia del Secretario judicial, por lo que el resultado ofrecido por el mismo debe ser debidamente valorado». A nuestro juicio, en este caso, la sentencia confunde dos planos distintos —la corrección o no de la actuación policial, y el valor probatorio de las pruebas obtenidas— y además parece atribuir a la autorización judicial una especie de efectos sanadores de la que la misma carece. No se trata de que una autoridad judicial en la persecución o investigación de un delito ordenara a unos agentes de la Policía Local la realización de un registro fuera de su término municipal, sino que estos agentes solicitaron la preceptiva autorización judicial para entrada en una vivienda que no pertenecía a su término municipal. Por tanto, el punto de partida debe ser el mencionado art. 51.3 LOFCS y para su admisión debería haberse apreciado una situación de emergencia que ni siquiera se menciona en la sentencia. Ciertamente, una vez detenido Luis Carlos, podría argumentarse que existía esa emergencia para entrar en la vivienda y evitar así la pérdida de material probatorio (la autorización judicial y subsiguiente entrada se

(13) Sobre ello, vid. ALCÁNTARA REIFS, Juan Jesús, «La nueva ley de coordinación de policías locales de Aragón y la posibilidad de asociación de municipios para ejercer funciones de policía local», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, 2015, pp. 321-323.

produce al día siguiente de la detención). En cualquier caso, como se ha dicho, ningún argumento hay al respecto en la sentencia. Además, llama la atención que la autorización judicial de entrada estableció que la diligencia se practicaría con la colaboración de la policía autonómica, sin que en la sentencia se mencione esa presencia policial autonómica y sin que tampoco se extraiga ninguna consecuencia de esta supuesta ausencia.

- Finalmente, en cuanto a las detenciones, la sentencia del TS se limita a decir que las mismas se realizaron en Bilbao, por lo que evidentemente no se plantea ningún problema desde el punto de vista de la territorialidad.

III.2.2. ¿UNA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LO PREVISTO EN EL ART. 51.3 LOFCS?

Ante estas afirmaciones, cabe plantearse, aunque nada de ello se mencione expresamente en la sentencia, si las mismas tienen su fundamento en la existencia de una normativa autonómica que permitiera otra cosa o en una interpretación extensiva de la causa prevista en el art. 51.3 LOFCS.

En cuanto a la normativa autonómica, debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 27.3 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, que no se encuentra derogado por la posterior Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi:

«Los Cuerpos de Policía Local actuarán en el ámbito territorial correspondiente a la entidad local de la que dependan, pudiendo hacerlo fuera del mismo en situaciones de emergencia o necesidad en que, requeridos para ello por la autoridad competente, estén autorizados por el Alcalde respectivo.»

Debe destacarse que junto a la circunstancia habilitante de la emergencia —que es la única recogida en el art. 51.3 LOFCS—, el precepto añade otra: situaciones de necesidad. Aunque el precepto no precisa lo que deba entenderse por estas situaciones, es evidente que supone una extensión o ampliación sobre lo previsto en la LOFCS. Pero ninguna mención a esta previsión autonómica hay en la sentencia del Tribunal Supremo.

A este respecto, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina, debe destacarse que si el art. 51.3 LOFCS permite la actuación extramuros del territorio municipal a los Cuerpos de Policía Local, «la fórmula legal ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en el sentido que estricta-

mente se desprende de su tenor» (14). Al menos, así ha sido de manera formal, pero materialmente el Tribunal Constitucional ha ido más allá.

Ejemplo de la ambigua tesis mantenida por el Tribunal Constitucional es la STC 82/1993, de 8 de marzo (15):

«2. El art. 2 de la Ley valenciana 2/1990 contempla la posibilidad de que los Cuerpos de Policía Local, en «situaciones especiales», actúen fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo «previa solicitud de las Autoridades competentes en el territorio en que se requiera su actuación» (apartado segundo). Asimismo, establece que, «si en el ejercicio de sus funciones y por razones de urgencia o necesidad, la Policía Local se ve obligada a actuar fuera de su Municipio, ajustará su intervención a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Procurará, en todo caso, que estas actuaciones sean previamente conocidas y autorizadas por sus mandos inmediatos» (apartado tercero). Se prevén, pues, en este precepto, dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía Local: las situaciones «especiales» y las de urgencia o necesidad. Estas segundas no precisarían del requerimiento previo de las autoridades competentes en el territorio en que aquella actuación habría de tener lugar.

Frente a esto, la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la acción policial el supuesto a que alude su art. 51.3, el cual determina que los Cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes». Además, y según decíamos en la reciente STC 49/1993, dado el tenor literal del precepto («sólo podrán ..., salvo ...») ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial, lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad y, en consecuencia, la situación de «urgencia o necesidad» que, en tanto que claramente diferente de la de «emergencia» prevista en la LOFCS (pues una y otra situaciones, aparte de denominaciones diversas, tie-

(14) BARCELONA LLOP, Javier, «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y política», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 95, pp. 365-384.

(15) Sobre esta línea jurisprudencial a propósito de diversas leyes autonómicas, vid. ALCÁNTARA REIFS, «La nueva ley de coordinación de policías locales de Aragón...», *op. cit.*, pp. 323-ss.

nen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de colaboración inter-policial), configura la Ley autonómica como uno de los citados supuestos.

Siendo ello así, es claro que el apartado 3.º del art. 2 de la Ley valenciana 2/1990, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., vulnera lo dispuesto en el art. 148.1.22 C.E., en virtud del cual las competencias de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las Policías Locales han de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica. Naturalmente, la anterior constatación, referida exclusivamente a la incompetencia de las Cortes Valencianas para regular un tipo de colaboración propio de las situaciones de urgencia o necesidad, *no significa —como también advertíamos en la Sentencia citada— que los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aun cuando no hubiera mediado requerimiento de la autoridad competente, deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes.»* (la cursiva es nuestra)

Con esta doctrina constitucional y dada la literalidad del precepto autonómico vasco —que, a diferencia del valenciano, somete a ambos supuestos al mismo régimen jurídico— es difícil aventurar si esa mención en la legislación autonómica vasca a las situaciones de necesidad sería admitida o rechazada por el Tribunal Constitucional y, en el primer supuesto, con qué interpretación. Además, en ese enjuiciamiento no sería aplicable el marco competencial especial previsto en la Disposición Final Primera de la LOFCS —inaplicación parcial de lo regulado en la LOFCS—, que se refiere al régimen de la Policía Autónoma y no a las previsiones sobre Policía Local. En cualquier caso, insistimos, ninguna mención hay a esta previsión autonómica en la sentencia comentada.

Por tanto, entendemos que lo que late en el fondo de la STS n.º 210/2016 es una cierta interpretación extensiva de lo previsto en el art. 51.3 LOFCS, con base en la mencionada doctrina del Tribunal Constitucional. La sentencia del Tribunal Constitucional reproducida es muy representativa de la complejidad de la cuestión, pues aunque comienza rechazando cualquier intento autonómico de ampliar o regular los excesivamente estrictos términos del art. 51.3 LOFCS, ella misma acaba matizándolos y ampliándolos de manera confusa y sin quedar claras sus

consecuencias al admitir la actuación en situaciones de urgencia y situaciones de necesidad. Y precisamente es con una cita de esta doctrina del Tribunal Constitucional con la que la sentencia comentada comienza su análisis sobre el ámbito territorial de actuación de las Policías Locales:

«Es meridiano, pues, que el ámbito territorial de las policías locales es el propio término municipal en donde el Ayuntamiento ejerce su jurisdicción administrativa.

Sin embargo, ello no obstante, como ya dijo el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 82 y 49/1993, "...no significa que los agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aun cuando no hubiera mediado requerimiento de la autoridad competente deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes"».

En definitiva, junto a las situaciones de emergencia se añaden otras —de urgencia y de necesidad—, que no se aclara hasta qué punto amplían o no la única causa prevista en el art. 51.3 LOFCS, y también se acaba matizando el requisito formal del previo requerimiento, admitiéndose —como se ha expuesto más arriba— la mera comunicación.

Por el contrario, en otras ocasiones, la postura del Tribunal Supremo ha sido más estricta. Así, la STS n.º 433/2008, Sala 2.ª, de lo Penal, de 3 de julio de 2008, tras calificar de ardua la tarea de delimitar el ámbito territorial de actuación de los cuerpos de Policía Local, tachó de ilícita una actuación precisamente de la Policía Local de Bilbao, pues sentenció que «pese a lo dispuesto en el art 51.3 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2/1986 de 13 de marzo, la Policía Local de Bilbao actuó en territorio del municipio de Villanueva de Mena, partido judicial de Villarcayo en la provincia de Burgos, allí ocupó un vehículo propiedad de la investigada esposa del recurrente, lo precintó y trasladó a dependencias de la Policía Local de Bilbao y, posteriormente, se procedió a su registro. Todo ello se realizó cuando la dueña y el recurrente ya se encontraban detenidos y se llevó a cabo sin que conste ni requerimiento ni siquiera autorización Judicial. ... La ilegalidad del comportamiento de esos agentes es obvia. Hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de advertir que ni siquiera en el ámbito de la autonomía legislativa de las Comunidades Autónomas se puede remover el obstáculo que supone la regulación de la Ley Orgánica 2/1986 por leyes autonómicas. Así deriva de la Sentencia de dicho Tribunal Constitucional n.º 82/1993, en que no se admitió la previsión autonómica

de actuación extraterritorial ni siquiera por razones de urgencia o necesidad. Afirma el Tribunal Constitucional que la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la acción policial el supuesto a que alude su art. 51.3, el cual determina que los Cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes.»»

En definitiva, nos encontramos ante una jurisprudencia un tanto casuística, atenta a las circunstancias concurrentes y a la razonabilidad y proporcionalidad de la actuación policial, y que con base en una poco clara doctrina constitucional corrige —aunque en el presente supuesto, dicha corrección nos parezca poco fundamentada— los inadecuadamente estrictos límites del art. 51.3 LOFCS.

IV. Consecuencias de una actuación policial irregular por incompetencia territorial sobre las pruebas obtenidas en la misma

Aunque, como se ha expuesto, la sentencia comentada del Tribunal Supremo considera ajustadas a Derecho las actuaciones de la Policía Local de Bilbao, también contiene otros relevantes pronunciamientos para el supuesto de que se hubiera considerado, en su caso, que las mismas suponían una extralimitación de lo previsto en el art. 51.3 LOFCS.

A este respecto, la sentencia recuerda que el art. 11.1 LOPJ determina que «no surtirán efecto las pruebas obtenidas, directa o indirectamente, violentando los derechos o libertades fundamentales». Y añade que «en el caso enjuiciado, la Audiencia en momento alguno de su razonamiento declara que en la actuación policial se produjo ningún tipo de violación constitucional, sino que su actuación, unas veces dice que es «irregular» y otras veces, «ilegal» (FJ 4.º). Por consiguiente, «la actuación ilegal no da lugar a expulsar del acervo probatorio aquellos elementos obtenidos sin violación constitucional. Este Tribunal Supremo señala constantemente que los vicios de competencia territorial de los juzgados actuantes nunca producen ilegalidad constitucional de la diligencia practicada. Del propio modo, tal conclusión habrá de ser extraída respecto de la policía.» Esto es, «no entiende el Tribunal que las pruebas obtenidas por la policía municipal violentaran un derecho fundamental y que, por tanto, la prueba obtenida deba ser expulsada de las actuaciones, pues los vicios de competencia territorial nunca producen ilegalidad constitucional de la diligencia practicada. Lo único que podría invalidar la prueba sería que se hubiera realizado sin autorización judicial, y aquí sí la hubo.» (recuérdese que la autorización judicial se obtuvo para la entrada y registro de la vivienda donde se encontró la droga).

V. Conclusiones

1.^a El término municipal, como límite territorial para el lícito ejercicio de sus funciones por parte de los Cuerpos de la Policía Local, no debe poseer carácter absoluto, sino que necesariamente ha de tener cierta permeabilidad. A este respecto, las circunstancias de actuación supramunicipal previstas en el art. 51.3 LOFCS son claramente insuficientes y no dan una adecuada solución a una realidad operacional infinitamente más compleja.

2.^a La doctrina del Tribunal Constitucional sobre este precepto es confusa y ambigua, aunque, en último término, parece admitir otros supuestos de actuación supramunicipal por parte de la Policía Local. Y es precisamente esta doctrina la que, con la misma ambigüedad, aplica la sentencia del Tribunal Supremo comentada.

3.^a A nuestro juicio, aun reconociendo nuestra posición favorable a una ampliación de las causas de actuación supramunicipal recogidas en el art. 53.1 LOFCS, la sentencia comentada adolece de una argumentación fundada que sirva de base para admitir la enjuiciada actuación de la Policía municipal de Bilbao consistente en una vigilancia mantenida en el tiempo de un sospechoso de tráfico de drogas, tanto en Bilbao como en sus desplazamientos a una vivienda situada en Barakaldo. La admisión de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —cualesquiera que sean— en ámbitos ajenos a su competencia, en este caso territorial, es tanto como anular el reparto competencial existente, con todo lo que ello conlleva. En el caso de la competencia territorial que aquí nos ocupa, sería como abrir la veda a que los cuerpos de policía local de cualquier municipio —incluso sin comunicación previa— pudieran investigar a su libre albedrío en cualquier otro municipio por el mero hecho de tener cierto nexo con el de su pertenencia.

Además, en el caso de autos, tampoco era necesario forzar la admisión de la legalidad de esa actuación policial, pues el Tribunal podía haber concluido la validez de la prueba obtenida, a pesar de esa incorrecta actuación, pues no se había quebrantado ningún derecho fundamental.

4.^a Para evitar situaciones como la analizada, además de un más efectivo funcionamiento de los órganos de coordinación policial existentes, es necesaria una reforma legal que actualice el modelo policial español —recuérdese que ya en el 1999 se decía que la LOFCS se encontraba

desajustada a la realidad(16)— y, en lo que ahora nos ocupa, reconozca el lugar que a los Cuerpos de la Policía Local les corresponde, dando cobertura a la ingente cantidad de funciones atípicas que muchos de ellos —en particular, aquellos con un número suficiente de efectivos— realizan a diario y dibuje también un nuevo marco normativo en todo lo relativo a su actuación supramunicipal.

Trabajo recibido el 9 de enero de 2017

Aceptado por el Consejo de Redacción el 27 de enero de 2017

(16) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie D, de 29 de diciembre de 1999, n.º 526, p. 26. Se trata de la publicación del Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, y a la que le fue encargada la elaboración de un informe que sirviera de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial.

LABURPENA: Auzitegi Gorenaren epai berri bat aztertzen du lanak. Epaiak, prozesu penal batean froga batzuk onartu ez izanari buruzko eztabaidaren harira, udaltzaingoek euren udalerritik kanpo jarduteko gaiari heltzen dio. Oinarri horrekin, udaltzaingoak polizia judizialeko elkarlan-eginkizunetan jardutea ahalbidetzen duten arauen oinarria azaltzen dute epaiak eta azterlan honek, haren mugei helduz. Muga horiei dagokienez, arreta berezia jartzen zaio udaltzaingoak jarduteko lurralde-eremuari, eta kritikoki azaltzen da Segurtasun Indar eta Kidegoen Lege Organikoan jasotako erregulazio desegokia, Euskal Autonomia Erkidegoko araudi autonomikoa, Konstituzio Auzitegiaren doktrina anbigua eta epai horrek horri guztiari ematen dion aplikazioa. Azkenik, lurralde-eskumena dela-eta legez kontraktasuneko akatsa duten polizia-jardueretan lortutako frogen baliozkotasunari dagokionez epaiak defendatutako jarrera aztertzen du.

GAKO HITZAK: Udaltzaingoa. Polizia judiziala. Bilboko udaltzaingoa. Droga-trafiko. Etxean sartzea. Legez kontrako froga. Segurtasun Indar eta Kidegoen Lege Organikoa. Udalaz gaindiko jarduera. Auzitegi Gorena. Bizkaiko Probintzia Auzitegia.

RESUMEN: El trabajo analiza una reciente sentencia del Tribunal Supremo que, al hilo de la discusión de la inadmisión de unas pruebas en un proceso penal, se enfrenta a la cuestión de la actuación fuera de su término municipal por parte de los Cuerpos de la Policía Local. Con este presupuesto, la sentencia y el presente estudio exponen la base normativa que permite la actuación de la Policía Local en funciones colaborativas de Policía Judicial, centrándose en sus límites. En cuanto a esos límites, se presta una especial atención al ámbito territorial de actuación de la Policía Local, exponiendo de manera crítica la inadecuada regulación contenida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la normativa autonómica del País Vasco, la ambigua doctrina del Tribunal Constitucional y la aplicación que de todo ello efectúa la sentencia comentada. Finalmente, también se examina la posición mantenida por la sentencia en lo relativo a la validez de las pruebas obtenidas en actuaciones policiales que adolezcan de un vicio de ilegalidad por motivos de competencia territorial.

PALABRAS CLAVE: Policía Local. Policía Judicial. Policía Municipal de Bilbao. Tráfico de drogas. Entrada a domicilio. Prueba ilícita. Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Actuación supramunicipal. Tribunal Supremo. Audiencia Provincial de Vizcaya.

ABSTRACT: The paper analyzes a recent judgment by the Supreme Court that in view of the discussion regarding the bar to proceeding with the evidences in a criminal process deals with the question of the activities carried out by the local police corps outside its municipal area. Under that premise, the judgment and this study set out the legal basis that allows the local police activities as collaborative to the judicial police, focusing on its limits. As far as those limits are concerned, special attention is devoted to the geographical sphere of action of local police stating critically the inadequate regulation by the Organic Act of

Law enforcement authorities, the autonomic regulation from the Basque Country, the ambiguous doctrine by the Constitutional Court and the application of all of it in the aforementioned ruling. Finally, we examine also the position sustained by the judgment regarding the validity of evidences obtained in the frame of police activities legally flawed due to lack of territorial jurisdiction.

KEYWORDS: Local police corps. Judicial police. Local police of Bilbao. Drug trafficking. Entry into a home. Illegal evidence. Organic Act of Law enforcement authorities. Supramunicipal activities. Supreme Court. Vizcaya Provincial Court