

VNIVERSITAT VALÈNCIA

Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación

Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política

Sección de Filosofía Moral y Política



Programa de Doctorado

ETICA Y DEMOCRACIA

TESIS DOCTORAL

SEGURIDAD Y CIUDADANIA EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA. LA
POLICIA DE PROXIMIDAD COMO ÉTICA APLICADA.

Presentada por:

D. José Vicente HERRERA ARRANDO

Dirigida por:

Dr. D. Agustín DOMINGO MORATALLA

Valencia, 2018

VNIVERSITAT VALÈNCIA

Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación

Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política

Sección de Filosofía Moral y Política



Programa de Doctorado

ETICA Y DEMOCRACIA

TESIS DOCTORAL

SEGURIDAD Y CIUDADANIA EN LA ESPAÑA DEMOCRATICA. LA
POLICIA DE PROXIMIDAD COMO ÉTICA APLICADA.

Presentada por:

D. José Vicente HERRERA ARRANDO

Dirigida por:

Dr. D. Agustín DOMINGO MORATALLA

Valencia, 2018

A mis padres, de donde vengo.
A mis hijos, Carmen, Pepe y Gonzalo, a donde voy.
Y a mi mujer, Covi, por acompañarme
en este maravilloso viaje de la vida

“¡Que mi bendición sea contigo! Y procura imprimir en la memoria estos pocos preceptos. No propases tus pensamientos ni ejecutes nada inconveniente. Sé sencillo, pero en modo alguno vulgar. Los amigos que escojas y cuya adopción hayas puesto a prueba, sujétalos a tu alma con garfios de acero, pero no encallescás tu mano con agasajos a todo camarada recién salido sin plumas del cascarón. Guárdate de entrar en pendencia; pero, una vez en ella, obra de modo que sea el contrario quien se guarde de ti. Presta a todos tu oído, pero a pocos tu voz. Oye las censuras de los demás, pero reserva tu juicio. Que tu vestido sea tan costoso como tu bolsa lo permita, pero sin afectación en la hechura; rico, mas no extravagante, porque el traje revela al sujeto, y en Francia las personas de más alto rango y posición son en esto modelo de finura y esplendidez. No pidas ni des prestado a nadie, pues el prestar hace perder a un tiempo al dinero y al amigo, y el tomar prestado embota el filo de la economía. Y sobre todo, esto: sé sincero contigo mismo, y de ello se seguirá, como la noche al día que no puedas ser falso con nadie. ¡Adiós! Que mi bendición haga fructificar en ti todo esto”

Consejos de Polonio a Laertes
Hamlet, Acto I, Escena III
William Shakespeare
Traducción: Luis Astrana Marín

Índice

Agradecimientos	155
Introducción.....	211
Origen: de la vocación al entusiasmo.....	233
Evolución: la razonabilidad en la gestión	288
Objetivos de la investigación.....	311
Reconocimientos y tributos.....	333
Cuestiones de estilo	355
Objeto de estudio	366
Estructura de la investigación	388
Introduction.....	455
Origin: from vocation to enthusiasm	466
Evolution: reasonableness in management.....	511
Research objectives.....	533
Acknowledgements and tribute.....	555
Style issues.....	577
Subject matter	599
Research structure	600
Capítulo 1	6969
Breve acercamiento al modelo policial español.....	69
1.1 El mandato constitucional	72
1.2.-Evolución del panorama policial español	73
1.2.1.- Guardia Civil	74
1.2.2.- Policía Armada.....	75
1.2.3.- Cuerpo Superior de Policía.....	77
1.3.- La Ley Orgánica 2/86	87
1.3.1.- Cuerpo Nacional de Policía.....	90
1.3.2.- Guardia Civil	92
1.3.3.- Policías de las Comunidades Autónomas	93
1.3.4.- Policías Locales.....	94
1.4.- Los debates sobre el modelo policial español.....	101

1.5.- Avances percibidos hacia un modelo policial diferente.....	109
Capítulo 2	119
Marco jurídico para un nuevo modelo policial basado en la proximidad a los ciudadanos	119
2.1 La L.O.F.A.G.E.....	124
2.2.- El EBEP	128
2.3.- La Ley 40/2015.....	133
2.4.- Otras normas que han supuesto avances.....	137
2.5.- El sentido de la modernización y la participación en un planteamiento de proximidad	138
Capítulo 3	145
El origen de la Policía en su concepción actual	145
3.1.- Desde un origen remoto hasta la edad contemporánea	146
3.2.- Sir Robert Peel y el nacimiento de la Policía moderna.....	150
3.3.- El modelo tradicional	155
3.4.- El modelo profesional de vigilancia	160
3.5.- El modelo racional burocrático.....	168
Capítulo 4	173
Breve referencia a diferentes modelos policiales y su orientación a la proximidad	173
4.1.- EEUU: La Universidad en el origen de un nuevo paradigma de seguridad.....	176
4.2.- El panorama actual en los Estados Unidos de Norteamérica	183
4.2.1.- El COMPSTAT	189
4.2.2.- Tolerancia cero.....	194
4.2.3.- Policía de Proximidad.....	196
4.2.4.- La Policía orientada a la resolución de problemas	200
4.3.- La Policía Montada del Canadá: la Proximidad como enfoque estratégico y eje de actuación.....	205
4.4.- La Policía de Proximidad en América Latina	211
4.4.1.- Argentina	220
4.4.2.- Brasil.....	221
4.4.3.- Chile.....	223
4.4.4.- Colombia	225

4.4.5.- Costa Rica.....	226
4.4.6.- Ecuador.....	229
4.4.7.- México	231
4.4.8.- Otros países iberoamericanos y características comunes.....	232
4.5.- La proximidad en los modelos policiales de Europa.....	235
4.5.1.- Francia	235
4.5.2.- Alemania.....	239
4.5.3.- Italia	240
4.5.4.- Países nórdicos.....	241
4.5.5.- Benelux	246
4.5.6.- Otros países europeos	249
4.5.7.- El caso de Irlanda.....	250
4.5.8.- Reino Unido como paradigma.....	252
4.6.- Otras experiencias singulares.....	256
4.6.1.- Japón.....	256
4.6.2.- Países de la Commonwealth	257
4.7.- Modelos comparados de seguridad pública.....	258
Capítulo 5.....	261
La Policía de Proximidad en España	261
5.1.- Origen de la Policía en España.....	262
5.2.- La Policía de Barrio	268
5.3.- Segunda fase: consolidación del modelo.....	272
5.3.1.- El caso de la ciudad de Valencia	273
5.3.2.- La influencia de algunas plantillas de Policía Local en Cataluña	277
5.4.- La Policía de Proximidad como reto de la Policía Estatal.....	280
5.5.- La Policía de Proximidad en el Cuerpo Nacional de Policía	284
5.5.1.- Punto de partida	284
5.5.2.- Estructura.....	285
5.5.3.- Análisis del Entorno	288
5.5.4.- Los primeros pasos de la Policía de Proximidad.....	290
5.5.5.- Objetivos de la Policía de Proximidad.....	294

5.5.6.- Obstáculos y dificultades para la implantación de la Policía de Proximidad...	300
5.5.7.- Estrategias para superar los obstáculos y dificultades planteadas	301
5.5.8.- Adecuación de la Estructura al enfoque de proximidad.....	303
5.5.9.- Extensión y consolidación.....	306
5.6.- Policía 2000.....	306
5.7.- El futuro de la Policía de Proximidad en España.....	308
5.7.1.- Coyuntura actual: Una crisis que persiste y los ciudadanos sufren a diario ...	312
5.7.2.- La crisis también afecta a la Policía	313
5.7.3.- Otras crisis	315
5.7.4.- La proximidad como necesidad	318
Capítulo 6	323
La ética cívica como origen de la proximidad	323
6.1.- La coyuntura social: sensación de corrupción y desapego hacia lo público.....	326
6.1.1.- Poner freno a la corrupción.....	329
6.1.2.- Mecanismos de control	333
6.2.- La importancia de una ética cívica como epicentro de la sociedad democrática... 335	
6.2.1.- Algunas distorsiones en la percepción de la moral civil	340
6.2.2.- Valores de la ética cívica.....	346
6.3.- Las éticas aplicadas en el ámbito policial.....	348
Capítulo 7	355
La Policía de Proximidad. Concepto, características y modalidades	355
7.1.- Cuestiones semánticas más que conceptuales.....	356
7.2.- Características que definen a la Policía de Proximidad	358
7.3.- Relación con la comunidad vecinal.....	362
7.4.- La prevención como factor definitorio de la Policía de Proximidad.....	364
7.4.1.- Razones organizativas.....	367
7.4.2.- Razones funcionales	369
7.4.3.- Razones empíricas	371
7.5.- El papel de la comunidad vecinal en la que se presta servicio.....	373
7.5.1.- Reflexión sobre los servicios a la comunidad	374
7.5.2.- La mediación como medio de interactuar con la comunidad	378

7.5.3.- La relación con minorías	387
7.6.- La Policía Orientada a la resolución de Problemas.....	390
7.7.- La Intelligence-Led Policing	395
Capítulo 8.....	399
La Policía de Proximidad desde el punto de vista de la ética	399
8.1.- Relación con la comunidad	403
8.2.- Prevención	408
8.3.- Resolución de Problemas.....	413
8.4.- Confianza.....	415
8.5.- Ejercer el liderazgo desde la proximidad.....	417
8.6.- La Policía de Proximidad, una “empresa ética”	418
Capítulo 9.....	421
El leviatán policial	421
9.1.- Leviatán Personal	425
9.1.1.- Convicción personal	427
9.1.2.- Relación con la ciudadanía	429
9.1.3.- Subcultura policial	433
9.1.4.- Los abusos policiales.....	439
9.1.5.- Los pequeños leviatanes cotidianos	444
9.2.- Leviatán estructural.....	446
9.2.1.- La burocracia.....	447
9.2.2.- Sindicatos.....	449
9.3.- Leviatán Político	453
9.3.1.- Actuar en función de los “titulares”	454
9.3.2.- La asunción de competencias ajenas.....	457
9.3.3.- Policía como uso partidista	461
9.4.- Leviatán digital.....	465
9.4.1.- Ámbito de una nueva realidad delictiva.....	466
9.4.2.- ¿Cómo afecta esta nueva realidad a los principios de proximidad?	469
Capítulo 10.....	475
Aspectos de la proximidad que refuerzan la ética preventiva en el ámbito de la seguridad	475

10.1.- Mediación	479
10.2.- Programas preventivos de violencia de género	488
10.3.- Educación vial.....	496
10.3.1.- Factores personales	498
10.3.2.- Factores legales	499
10.3.3.- Factores educacionales: la educación vial.....	502
10.4.- Gestión de la diversidad	503
10.5.- Diseño urbanístico preventivo	508
10.6.- Programas de prevención escolar: la acción contra el <i>bullying</i> y la figura del agente tutor	511
10.7.- Una Policía sensible al entorno ecológico	514
10.7.1.- La disciplina medioambiental.....	517
10.7.2.- El reto del cambio de mentalidad policial	519
10.8.- Otros aspectos preventivos.....	522
10.8.1.- Apoyo a las víctimas	523
10.8.2.- Transparencia	523
10.8.3.- Proyectos europeos	524
10.8.4.- Otros aspectos de interés	528
Conclusiones	533
Conclusions	547
Apostilla.....	557
Bibliografía.....	561

Agradecimientos

En toda tesis doctoral es de rigor un capítulo de agradecimientos, por aquello de que el agradecimiento en silencio poco aporta, porque simplemente es de justicia o porque conceptualmente se corresponde con el correlato y punto de inicio de este trabajo, ya que sin la sugerencia e insistencia de mi director de tesis no hubiera pasado por mi cabeza realizar este trabajo de investigación. Así pues, el primer agradecimiento, obligado, necesario y preciso a mi director de tesis, el Dr. D. Agustín Domingo Moratalla.

Además de maestro amigo, y a él, a su empeño y a su tesón, le debo el inicio y la culminación de esta obra. Le agradezco sobre todo sus maneras suaves de enfrentarme al espejo de mi inconstancia y mi pereza. Si no hubiera sido por esas llamadas telefónicas inesperadas, interesándose casualmente por la marcha del proyecto en los momentos en que precisamente más flaqueaba, y que tanto desasosiego me causaban, seguramente no estaríamos aquí y ahora. Por el contrario, sus llamadas espontaneas de atención -siempre con guante de seda- surtieron el efecto buscado y me impulsaron a renunciar al descanso cotidiano para ponerme, casi por ensalmo, a escribir unas páginas cada noche. En fin, nada nuevo bajo el sol, Agustín ejerció en mí el papel que Plauto o Terencio podrían haber preservado en algunos casos a sus actores predilectos, esto es el de “*deus ex machina*”. Llegaba él, o simplemente telefoneaba, y todo se arreglaba y recomponía: pura taumaturgia intelectual.

Él ha sido la voz de mi conciencia durante estos años que me insistía de forma pertinaz en no levantar la guardia, en continuar paso a paso pese a los escollos, en animarme en los peores momentos, esos en que siempre tiene uno la tentación del abandono; y al final en corregir, aconsejar y asesorar para que este trabajo tenga la consideración que él -no yo- merece. Obligado es en este caso, como director, como maestro y como amigo mi agradecimiento más sincero y más profundo. Gracias *magister*.

También mi agradecimiento a la Dra. D^a Adela Cortina, ... ¡qué voy a decir de D^a Adela Cortina! *Alma mater* del máster de Ética y Democracia, luz, faro, guía, referencia,... una mujer sabia que con una mirada y un comentario leve es capaz de abrir caminos, de despejar interrogantes, de crear otros interrogantes, de generar reflexiones. En fin, una persona de la que uno lamenta no haber tratado más, pero de la que siempre podré presumir que, en algún momento de mi vida, pude conversar algunos minutos con ella, y que ella a su vez, como sólo saben hacer los sabios, pareciera mostrar interés en mis palabras. Dra. Cortina, un lujo para mí.

También mi agradecimiento al resto de profesores del Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política. Quiero destacar al Dr. D. Jesús Conill, otro sabio en mi camino. Siempre agradeceré haberle escuchado en una charla sobre Schleiermacher en la que descubrí por enésima vez mi ignorancia supina. Gracias maestro, porque descubriendo lo que a uno le falta por saber, descubre lo corta que es la vida y hace más esfuerzos por seguir aprendiendo y disfrutarla así al máximo.

Además de Jesús Conill, gracias al Dr. D. Juan Carlos Siurana, siempre atento y dispuesto a resolver dudas y pormenores de todo tipo con el buen humor del que hace gala en sus libros; y a los Doctores D. Francisco Lisón, tan entusiasta del comunitarismo y D^a. Elena Cantarino, a quien le debo el leer a Gracián, además de con la prudencia que se le presume, con la perspectiva que da beber en las fuentes originales. También un agradecimiento especial a José Luis García Martínez, por su ayuda desinteresada en las correcciones, revisión y la transcripción bibliográfica.

En el capítulo de agradecimientos no pueden faltar los compañeros de la Policía, de la Policía Local de Valencia a la que pertenezco, de otros Cuerpos y de diferentes responsabilidades. Gracias a Andrés Rabadán y Roberto Zanón, porque sin ellos yo no hubiera sido policía; a Pepe Serrano, sin duda uno de los mejores policías que he conocido nunca y que más creen en la Proximidad; Vicente Martí, la sensatez, la profesionalidad y el sosiego, gracias por tu apoyo sincero y leal; Alberto, Javier, Jaime, Fernando, M^a Carmen, Vicenta, Miguel, Benjamín, Amparo, Pepe, Manolo y tantos y

tantos otros que ponen solución y cordura en los momentos cruciales. Igualmente a grandes profesionales de otras plantillas: Alfredo Pacheco, Manuel Rodríguez o José Luis Carque, entre otros muchos que han asimilado a la perfección la Proximidad policial.

También a otros que iniciaron la Proximidad y creyeron en ella en otras corporaciones, en especial en el CNP, donde fue tan sólo una evocación efímera pero, indiscutiblemente, de grandísimo interés: Álvaro Rodríguez, amigo para todo, José Manuel Pérez, Santiago Cuadro, Manolo Correa, del que tanto aprendí ... y tantísimos otros con los que recorrimos un camino que aun, veinte años después, nos sigue evocando y convocando. Y aún hay quien dice que el servicio a los demás, sólo eso, no motiva. Compruebo por esto y por otras causas similares, que más que funcionario o policía, la definición que prefiero para mi trabajo es la de servidor público.

Unas líneas merecen aquellos amigos, policías de otros países, que tanto influyeron en mi visión de la proximidad. En primer y principal lugar, Frank Doyle, mi amigo Frank. Un hombre bueno. Gran profesional. El único que creyó en nuestro potencial desde el principio. Gracias mi querido amigo, justo ahora cuando me llega la noticia al escribir estas líneas (julio de 2017) de que la enfermedad que sufrías y llevabas con tanta dignidad ha vencido finalmente. Remedando a Antonio Machado, no puedo decirte más que aquello de "*conmigo vas, mi corazón te lleva*". También, a otro nivel, Louis Anemone, que fue jefe de la Policía de Nueva York, o Nicholas Estavillo, responsable de Manhattan Norte. Qué buenos momentos, hablando de lo que nos une: el servicio a los demás.

Quiero que mi agradecimiento se haga extensivo a todos aquellos políticos que han creído en la Proximidad. Comenzando por Juan Cotino, gracias a cuyo "olfato" y audacia comenzó a rodar, con todo en contra, la Policía de Barrio en Valencia y la Policía de Proximidad (también con más resistencias que apoyos) en el Cuerpo Nacional de Policía, en toda España. Él fue el hito; antes, la proximidad era sólo un conjunto de intentos vanos o estrategias aisladas, después de él, la proximidad se

extiende a toda España, para la general satisfacción de los ciudadanos. El tiempo le hará justicia. Gracias por todo Juan, mi mentor, mi maestro, mi amigo.

Gracias por supuesto a Jaime Mayor Oreja por su impulso a la Proximidad y por su confianza, el trabajo que se hacía en la Policía española suponía la apuesta por los valores que él siempre ha defendido.

Y gracias a todos los que han continuado creyendo en este concepto, en concreto aquellos más cercanos (y, claro está, también próximos) de la ciudad de Valencia. La Alcaldesa que me nombró jefe de la Policía Local, Rita Barberá, descanse en paz porque en ella hallará la gloria de su fecundo trabajo en la tierra. También a Joan Ribó, que confió en mí y en el que, de justicia es decirlo, siempre encontré buenas palabras y comprensión.

Gracias también a mis concejales Miguel Domínguez y Sandra Gómez, que confiaron en mí y en el modelo que yo defiendo. Gracias a José María Ángel, director de la Agencia de Seguridad Pública Valenciana y a todos aquellos políticos (más de los que pueda parecer) que son capaces de anteponer el sentido común, para dar mejor servicio a los demás.

No puedo dejar de agradecer a los vecinos de Valencia, en especial a los miembros de las muchas AA.VV. con quienes he pasado muchas horas tratando de fortalecer uno de los principios de la proximidad: la relación vecinal. Entre ellos destaco a dos baluartes: María José Broseta y Carmen Berlanga. Qué grandes mujeres y qué modelo de civismo.

También gracias a mis amigos más íntimos, a aquéllos que sólo me une el afecto y el cariño mutuo, tan distintos todos, tan refractarios a ser encuadrados en un “todo homogéneo” pero de los que tan satisfecho me encuentro. No los nombro porque esto no es un testamento sino la introducción a una tesis y muchos de ellos ni siquiera sabían que la estaba haciendo; lo que es innegable es que más de una hora, y dos, he dejado de atenderles por acabar este trabajo, así que gracias a todos. En ese “todos” quiero incluir

especialmente a los que ya no están: Paco, Jose, Ismael y, muy especialmente, Juan Cerezo quien tanto me ayudó en los momentos más críticos de mi vida.

También a mis tíos, a todos mis primos, lejanos o próximos, a quienes me une la sangre y el cariño y demás familia. Incluyo, claro está, a la familia política: suegros, cuñadas, sobrinos y demás. Como dicen los taurinos, “va por ustedes”.

Por último, en el proceloso y evanescente mundo de los sentimientos, ocupa un espacio irremplazable la familia. Sólo me basta aquí y en este caso hacer alusión a la dedicatoria de esta tesis. Gracias a mis padres, a quienes todo se lo debo, y de donde procedo y vengo. Gracias sobre todo, por haberme dado siempre confianza y libertad, ambas íntimamente unidas, y muy especialmente por haberme sabido inculcar (no sé cómo, el caso es que yo no sé si lograré hacerlo con mis hijos) curiosidad por todo, por el arte, el teatro, la música, los toros, la ópera, el conocimiento en sí, siempre con grandes dosis de respeto, prudencia y tolerancia. Un ejemplo y una gratitud eterna.

Gracias a mis hijos, pues sin ellos mi vida apenas sería nada, por lo menos carecería de entusiasmo y vitalidad. Tan distintos y tan parecidos. Gracias Carmen, Pepe y Gonzalo. Sois la luz de mi vida, suena a tópico pero habrá que recordar que los tópicos no son sino grandes verdades repetidas muchas veces. Vosotros sois el futuro, mi destino, a donde voy. Le pido a Dios dejaros un mundo mejor, y creo que la Policía de Proximidad puede contribuir a este deseo.

Y gracias a Covadonga, Covi, mi mujer que me acompaña en esta aventura maravillosa y sorprendente de la vida, quien tanto me aporta y equilibra. Sin tu apoyo nada sería igual, con tu impulso todo me resulta fácil. Llegado a este momento de la vida, y contigo a mi lado, cobran sentido los versos de Miguel Hernández: “*Mis ojos, sin tus ojos, no son ojos, que son dos hormigueros solitarios,...*”.

Quisiera concluir este apartado de gratitudes sin olvidar a nadie, tarea ímproba, y por ello quisiera acabar de un modo similar al que Jorge Luis Borges escribiera en su “*Otro poema de los dones*” en el que, en varias decenas de versos, daba gracias a un

elevado número de personas y circunstancias, desde “*el divino laberinto de los efectos y de las causas*”, hasta “*los íntimos dones que no enumero*”, pasando por “*el rostro de Elena y la perseverancia de Ulises*”, “*Schopenhauer, que acaso descifró el Universo*”, por “*el último día de Sócrates*” o, en fin, por el “*álgebra, palacio de precisos cristales*”.

Como no podría jamás acercarme ni a la sombra del maestro porteño pondré colofón a estas líneas con una reflexión de otro grande -qué digo grande, enorme- Virgilio, que con el empaque preciso, se ajusta de forma certera al sentimiento que me invade al escribir estas líneas: “*Mientras el río corra, los montes hagan sombra y en el cielo haya estrellas, debe durar la memoria del beneficio recibido en la mente del hombre agradecido*”.

Gracias, muchas gracias, pues, a todos, incluidos Borges y Virgilio.

Introducción

“Obrar siempre como a vista. Aquel es varón remirado que mira que le miran o que le mirarán. Sabe que las paredes oyen y que lo mal hecho revienta por salir. Aun quando solo, obra como a vista de todo el mundo, porque sabe que todo se sabrá; ya mira como a testigos aora a los que por la noticia lo serán después. No se recatava de que le podían registrar en su casa desde las agenas el que desseava que todo el mundo le viesse”

Baltasar Gracián
“El arte de la Prudencia”

“Vivir es cometer esos errores que nunca humanamente se reparan”

Juan Gil-Albert

Redactar una tesis doctoral exige un esfuerzo considerable en rigor y disciplina. Al conjunto de esas reflexiones iniciales va a circunscribirse esta introducción que consta de varias partes. En estas páginas trataremos de explicar el origen del proyecto, su evolución, su objetivo, sus fines y propósitos, así como otros aspectos no nucleares pero igualmente determinantes a la hora de su elaboración, como son los reconocimientos y tributos a quienes debemos este trabajo, la estructura del mismo, las cuestiones de estilo, etc.

Estos apartados, que podrían responder a una suerte de preguntas aristotélicas, resultan aconsejables para fijar el objeto de estudio; para ser sinceros, nos han parecido simplemente indispensables ya que han contribuido a enfocar las diferentes partes de la

investigación con el desafío constante de clarificar una realidad compleja y, en ocasiones, difusa. De entre ellas destacan dos preguntas, que coinciden con las dos partes sustanciales de la tesis.

En primer lugar, hemos enfocado este trabajo como un estudio en el que se yuxtaponen tres aspectos coincidentes: el estudio descriptivo de una forma de entender la función policial, la Policía de Proximidad; la evolución de la Policía y de ese tipo de Policía en la España constitucional, y en tercer lugar, el que esta evolución se contemple en primera persona desde nuestra trayectoria profesional.

Este trabajo pues, es consecuencia de años de experiencia en políticas públicas de seguridad. Esta circunstancia ha hecho que, en más de una ocasión, nos enfrentemos a la pregunta: ¿pueden tener validez experiencias pasadas en la futura evolución de un modelo policial más próximo a los ciudadanos?

A su vez, en segundo lugar y de forma paralela a la propia redacción, se descubre un nuevo espacio conceptual, que no es otro sino el de creer que este tipo de enfoque policial de proximidad a los ciudadanos puede arrogarse la condición de ser una ética aplicada. Con esta convicción se genera otro de los interrogantes más sugerentes con los que nos hemos topado a lo largo de estos meses de trabajo: ¿se han planteado los filósofos de la democracia la importancia de la seguridad en la sociedad en que vivimos?

A lo largo de nuestra investigación y para obedecer al sentido de estas pretensiones originarias han hecho falta además muchas otras cavilaciones, muchos exámenes retrospectivos, muchas miradas al espejo de la trayectoria personal y también mucha observación hacia otros horizontes. A su vez, todos esos soliloquios en cuyo eje siempre ha estado presente la función policial y su papel ante la ciudadanía, suscitaban uno o más interrogantes a los que corresponde darles ahora el papel capital que tienen.

Veamos a continuación cuáles son estos diversos apartados a los que nos referíamos anteriormente.

Origen: de la vocación al entusiasmo

El origen de este trabajo, de voluntad inicialmente descriptiva, no puede andar muy alejado de nuestra propia vivencia personal en el marco de las últimas décadas de la historia policial en España. El espacio temporal que hemos acotado transcurre desde la aprobación de la Constitución de 1978 hasta la actualidad, y coincide en gran manera con nuestra experiencia profesional y particular, lo cual implica que en algunas ocasiones converja el relato expositivo con otras evocaciones y alusiones subjetivas. En todo caso, hemos intentado que en ningún caso lo personal nuble la precisión o la imparcialidad.

Hablamos de vivencia y no de vocación intencionadamente. La vocación surge con anterioridad a la experiencia. Y la vivencia nace, efectivamente, de una vocación previa pero también de la ilusión, e incluso del entusiasmo, al ejercer un cometido o desempeñar una responsabilidad en algo tan complejo como es la seguridad pública. Sucede en este caso algo parecido a lo que advertía Julián Marías respecto a las vocaciones:

“Cuando la vocación se hace concreta, aunque originariamente sea genérica y nazca del encuentro de ella en la sociedad, realizada en otros, se liga a la propia personalidad, se entrelaza con la trayectoria vital y se convierte en una dimensión de ella”¹.

Nuestra vocación inicial y la evolución policial de la que trata esta investigación se entrelazan en la observación, proposición, creación, extensión, reflexión y -también ahora- transmisión de una experiencia vital centrada en ese enfoque policial -creemos que plenamente consolidado-, que se reconoce como Policía de Proximidad.

¹ MARIAS, J. (1984). *Breve tratado de la ilusión*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 74.

Respecto al impulso que conlleva la vocación, es cierto que hay múltiples razones para querer ingresar en la Policía, tantas como candidatos se presentan a las pruebas de acceso. Algunas de ellas se repiten con frecuencia: seguir la tradición familiar, por emulación de compañeros o amigos, la atracción por los estereotipos que nos llegan desde la ficción, como una oportunidad laboral segura, etc.

Es cierto que sobre la vocación policial se ha escrito mucho. Y hay casos, circunscritos a actividades muy conocidas, en que los fines, causas y objetivos son notorios y vienen ya dados. Como afirma Adela Cortina, respecto a las vocaciones profesionales:

“Quien ingresa en una de estas actividades no puede proponerse una meta cualquiera, sino que ya le viene dada y es la que presta a su acción sentido y legitimidad social. De donde se sigue que dentro de ese ámbito, como afirma Aristóteles, “deliberamos sobre los medios”, no sobre los fines o bienes últimos, porque éstos ya vienen dados”².

Y así es, la vocación policial se tiene o se carece de ella. Sin embargo a lo largo de este trabajo nos referimos, desde el primer momento, a un enfoque concreto de desarrollar la función policial como es la Policía de Proximidad, que se descubre después de ser policía. Sucede en nuestro caso que, tras asumir algunas responsabilidades y desde postulados tradicionales, nos fuimos encontrando con un universo diferente al que habíamos imaginado. Esa realidad distinta y enriquecedora surgió de la mano de un modelo policial conceptualmente muy diferente, que basaba su estrategia y su razón de ser en la íntima relación entre la Policía y la comunidad vecinal.

Así pues, el origen de este trabajo no pivota exclusivamente sobre una vocación policial, sino sobre un enfoque diferente, próximo a las necesidades vecinales y que se aventura como más empático a las pretensiones ciudadanas y a las exigencias cívicas.

² CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 155.

Frente a este hallazgo novedoso surgen otras preguntas que se han repetido a lo largo de la investigación: ¿es válido encerrarnos exclusivamente en nuestros esquemas?, ¿es legítimo ajustarnos exclusivamente a la aplicación estricta de las normas?, ¿resulta útil contar de forma exclusiva con un modelo tradicional o racional-burocrático en los albores del tercer milenio?, ¿vale la pena conocer, para posteriormente tratar de asimilar, los avances que se han realizado en otros países?, ¿nos pueden servir sus experiencias para que se apliquen en España?, ¿por qué lo que sí es apropiado y eficaz en determinadas sociedades no puede ser aplicado en la nuestra?...

Las respuestas a estos interrogantes, abren el pórtico a un nuevo escenario en el que Policía y ciudadanía podrían caminar de la mano en búsqueda de soluciones óptimas para -siempre el objetivo último- salvaguardar el mandato constitucional de *“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*³.

Además de abocarnos a ese nuevo contexto en el que sería posible una forma diferente de realizar la función policial desde la proximidad a los ciudadanos, y contar con la certeza de saber que efectivamente sirven las experiencias para mejorar las políticas públicas de seguridad del siglo XXI, el propio trabajo de investigación nos fue encaminando a otra realidad no menos alentadora: cada vez, y así lo apunta el propio título de esta tesis, estábamos más persuadidos de que la Policía de Proximidad podía ser considerada como una ética aplicada.

No anda alejado de este nuevo escenario al que despertamos el entusiasmo de Adela Cortina cuando habla de “éticas aplicadas”. Ese ímpetu por defender escenarios habituales en los que se desarrollan de forma cotidiana actitudes éticas ha sido un revulsivo a la hora de redactar estas páginas. La Dra. Cortina, desde su cátedra, en la fundación ÉTNOR y a lo largo de toda su trayectoria, nos invita con generosidad a

³ Artículo 104 de la Constitución Española.

explorar nuevos ámbitos laborales y de relaciones ciudadanas en los que imperen criterios éticos, y ello porque resulta ser una necesidad social:

“...la ética individual hoy nos parece insuficiente para resolver los problemas de nuestra convivencia, y que también el derecho ha mostrado sus límites: las éticas aplicadas a los distintos campos devienen una necesidad social”⁴.

Esta “necesidad social” nos conmina al esfuerzo de tratar de sistematizar este estudio en aras de concluir, o al menos clarificar, si las características que definen a la Policía de Proximidad, entendida como lo fue al principio como una mera función policial, cumplen o se ajustan a las características que la convertirían en un instrumento policial que se ciñe a determinados requerimientos éticos.

La ética aplicada es una técnica para descubrir los valores que tenemos, la confianza, la tolerancia, y clarificar, fundamentar y orientar a la organización policial en el horizonte de la ética democrática y, en su caso (cuestión que dejaremos abierta para futuras vías de investigación), elaborar prácticas a estos efectos.

⁴ CORTINA, A. “El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica crítica de las actividades humanas”. *ISEGORÍA/13*, (1996) 119-134, p. 120.

Abordar este planteamiento, al igual que comentamos anteriormente, nos descubrió una infinidad de nuevos interrogantes y, en algunos casos también, algunas incertidumbres.

En la era en que parece que todo se deja al azar tecnológico de un mal llamado progreso, surgen interrogantes como: ¿es conveniente, útil o necesario un enfoque policial basado en la vertiente humana de las personas?, ¿se puede defender una Policía vanguardista y a la vez humana?, ¿puede ser ético un modelo policial que todo lo fía a la mera norma sin interpretación alguna?. De forma paralela: ¿puede ser ética una actuación policial *pro homine*, obviando que la ley nos obliga a todos?, u otras preguntas derivadas como: ¿dónde puede estar el equilibrio entre ambas ideas aparentemente divergentes?, ¿puede acabar siendo injusta una norma?, etc.

Y también incertidumbres como la de plantearnos si habrá valido la pena el esfuerzo empleado por tantos y de tantas maneras apostando por el modelo de proximidad, o si ciertamente esta apuesta puede considerarse realmente consolidada o está expuesta al albur de las cambiantes circunstancias socio políticas.

Estas y otras muchas preguntas se arremolinaron durante meses, lo cual parece lógico ya que tras décadas de vivir el mundo de la seguridad en primera línea se originan muchas reflexiones, intensas o puntuales, de corto y largo alcance y que, en algunos momentos, podrían haber causado el efecto de no dejar clarificar la línea argumental, nítida, directa y certera que ha pretendido el presente trabajo.

Este efecto, parecido al de los árboles que no dejan ver el bosque, pensamos fue soslayado en el momento en que abordamos la línea argumental a seguir en el desarrollo de esta investigación. Una línea que diera coherencia a la par que agilidad, que fuera capaz de describir sin agotar, de insinuar futuras nuevas líneas de investigación y, a la postre, de poder abarcar de forma clara toda una evolución de la institución policial, desde una visión en primera persona como testigo privilegiado de algunos hitos en esa trayectoria en nuestro país.

Esto es, se trata de desarrollar y dar a conocer un pequeño balance de una trayectoria desde el punto de vista de la ética democrática. Y esto se concreta en un intento de reconstrucción de toda una vida laboral en el mundo de la seguridad, desde la clave de la cercanía a los vecinos, de la proximidad al ciudadano, de la proximidad al otro, al próximo, o, si se prefiere, al prójimo. De este último matiz, no excluimos sino que subrayamos intencionadamente nuestra visión cercana al humanismo cristiano que ha contribuido en primer lugar a percibir ciertas sensibilidades que atesora este enfoque policial, y en segundo lugar, a pretender que las experiencias pasadas puedan mejorar las políticas públicas de seguridad del siglo XXI. Sin arrogancias, pero sin complejos.

Evolución: la razonabilidad en la gestión

Con estos dos ejes, vocación/vivencia/Polici a de Proximidad, por un lado, y éticas aplicadas, por otro, iniciamos la investigación y paulatinamente la propia redacción de la tesis. Pero la investigación obedece a su propia lógica, a sus propios arcanos, y adquiere su propio impulso y su propia vida para acabar conduci ndote a lugares antes no previstos.

La primera parte “Génesis de la Polici a Española”, resultó más fácil de abordar aunque su redacción supuso muchas horas de recabar y recobrar datos, muchos casi olvidados, ponerlos en orden, sistematizarlos y, también en ocasiones, hacernos algunos interrogantes que nos anclaban a la realidad de la investigación. Hemos utilizado un método descriptivo cotejado con experiencias y opiniones, que tratamos de reconstruir no con pretensiones ejemplarizantes sino con voluntad de servicio al ofrecer y compartir a otros nuestro conocimiento y veteranía. Los modelos son frágiles si no han pasado por la experiencia, y por ello, la fuerza de esta tesis está en la constatación de lo narrado en nuestra propia experiencia vital.

Al finalizar el capítulo 5, comienza la parte más cercana a la hermenéutica crítica, ya que ahí mismo comenzamos a preguntarnos sobre la conveniencia o la

perdurabilidad de los enfoques de proximidad en un escenario socio político de crisis, económica y social, y de nuevos conflictos. Ante ese panorama la conclusión es que la Policía de Proximidad puede ser más necesaria en estos momentos difíciles que en otros tiempos de mayor prosperidad. Y ello porque la Policía de Proximidad, entre otros aspectos, es también más eficiente, y por ende inexcusable frente a otro tipo de Policía con funciones más reglamentistas.

Con ello cerramos los cinco primeros capítulos que componen la primera parte de la tesis, la parte más descriptiva, con una cierta llamada a la confianza, la ilusión y la esperanza.

La segunda parte, mucho más valorativa y reflexiva, lleva por título “Una propuesta ética de Policía de Proximidad”. Es una parte en que la hermenéutica es el hilo conductor de sus cinco capítulos, interpretando las derivadas que en el ámbito de la ética tienen los enfoques de proximidad policial.

Partiendo de un acercamiento a la ética cívica como origen de la proximidad, en los capítulos siguientes se desgranar las características que definen y detallan lo que es y en qué se caracteriza la Policía de Proximidad. Estamos en el ámbito de los principios, en el ámbito de los fundamentos,... en el ámbito de las “luces”.

Sin embargo, abordar esos soportes básicos no implica que perdamos la perspectiva, ya que este horizonte halagüeño, en ocasiones, se ve truncado por actitudes poco edificantes. La ética democrática no es cuestión de principios sino de realidades y, por ello, hay que ser consciente también de las sombras. Así, en el capítulo 9 hablamos de esas sombras, de esas fragilidades, vulnerabilidades y reacciones, a las que calificamos como “leviatanes”, y que se producen constantemente y que cercenan ese ámbito de “principialismo” para revertirlo a la realidad, a lo cotidiano, al realismo pragmático.

Abordamos esta parte de la investigación con el axioma de que lo racional, pasado por el matiz de los leviantes, lo convierte en razonable; esto es como si al

acometer esas sombras hiciéramos un ejercicio de “bajar” los principios a la realidad, un poco de forma parecida a la que acostumbra Rawls:

*"La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes e instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas han de ser reformadas o abolidas. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar."*⁵

Partíamos de la luz, pasamos a las sombras y, finalmente, concluimos con la “luz ajustada”, matizada, atenuada a las nuevas tendencias y cuyo fin es el de la renovación del horizonte de la ética policial. Concluimos que la Policía democrática del siglo XXI es la Policía de Proximidad, dejando abiertos nuevos interrogantes para futuras vías de investigación: ¿es posible renovar los códigos de buenas prácticas policiales ajustándonos a las nuevas realidades socio políticas?; ¿cabe una revisión de los códigos deontológicos policiales?, ¿es posible seguir manteniendo actitudes “flexibles” en actuaciones de la Policía de Proximidad?...

Con esta hermenéutica crítica finalizamos la propia tesis que culmina en un ámbito de confianza que se concreta en un catálogo no cerrado de múltiples ejemplos en los que puede derivar un enfoque policial de proximidad a los ciudadanos. Es intencionadamente, frente a la aversión del leviatán, una llamada a la esperanza, un poco en la línea de Miguel Hernández cuando decía en su “Canción última”: “...será la garra suave / dejadme la esperanza”

⁵ RAWLS, J. (1995), *Teoría de la Justicia*, México : FCE. pg. 17.

Objetivos de la investigación

Como ya se ha indicado en varios momentos, el objetivo primero de esta tesis es transmitir una experiencia vital, la desempeñada durante años de ejercicio de la profesión policial, centrada en el desarrollo de una forma de entender la función policial: la Policía de Proximidad. Y en ese empeño, reconstruir, desarrollar, dar a conocer y hacer un pequeño balance desde el punto de vista de la ética democrática. La fortaleza de esta investigación es haber estado toda ella pasada por el tamiz de nuestra propia experiencia vital.

De esta forma, pretendemos ofrecer al estudioso, al profesional o a quien pudiera interesar, la evolución reciente en este campo, para aportar experiencias, claridad y referencias en el momento de barruntar escenarios futuros. Cabe significar que no sólo los profesionales pudieran estar interesados: la Policía y la Universidad ya no viven esferas diferentes, sino que -como se verá a lo largo de la tesis-, los avances policiales en todo el mundo están en deuda con la Academia, que ha sido decisiva en muchas ocasiones, y entre otras, en el nacimiento y desarrollo de este enfoque policial.

Hay un objetivo implícito que esperamos se derive del propio itinerario expositivo. Éste no es otro que quien pueda leer este trabajo acabe coincidiendo con las bondades de este enfoque de estrategia policial, identificando sus características con las deseables para una Policía del siglo XXI. Esta faceta propagadora, *quasi* evangelizadora, se edifica desde la convicción de las bondades de la Policía de Proximidad para la sociedad y los ciudadanos en un futuro inmediato, tras comprobar múltiples ejemplos reseñables, algunos de los cuales se comentarán a lo largo del trabajo.

Como segundo objetivo, y de forma paralela, cabría concluir que las propiedades y singularidades de la Policía de Proximidad se ajustan a lo que debe ser el planteamiento ético de una Policía democrática.

En esta línea se ha intentado describir esta metodología de proximidad como el escenario más adecuado para que la ciudadanía de un estado democrático coopere con su Policía y ésta facilite las respuestas que la sociedad espera y requiere. Respuestas que, en todo caso, deben ser éticas, sujetas al ordenamiento jurídico (no puede valer la reinención de una nueva legalidad) y acordes con los principios generales y de comportamiento socialmente aceptados.

Con este trabajo, esperamos acercarnos a estos objetivos desde la prudencia y la modestia. No obstante, sí podemos vanagloriarnos de que nuestro entusiasmo ha sido elevado. La propia evolución en diferentes organizaciones policiales al implementar proyectos hacia enfoques de proximidad ha supuesto el acicate suficiente como para continuar avanzando, y la recompensa frente a esfuerzos baldíos. Con ello, no hacemos más que coincidir y corroborar lo que dice la profesora Cortina:

“A comienzos del tercer milenio, las éticas aplicadas constituyen una forma de saber y actuar indeclinable, precisamente porque no han nacido a requerimiento de una sola instancia, sino a demanda de la realidad social, de ciudadanos, políticos, expertos y éticos, y forman parte de esa misma realidad social, se han incorporado a ella de forma institucional tanto en los Estados nacionales como en las comunidades transnacionales y en el orden global. El sueño hegeliano de incorporar la moral a las instituciones se va cumpliendo, al menos verbalmente”⁶.

Así pues, descripción de la evolución de las organizaciones policiales e invitación para, desde la reflexión y adecuación a cada realidad social, expandir este tipo de actuación policial en todos y cada uno de los ámbitos de nuestra sociedad. El objetivo primero esperamos haberlo cumplido, el segundo deseamos contribuir con estas páginas a su consecución, y contribuir así al “sueño hegeliano de incorporar la moral a las instituciones.”

⁶ CORTINA, A. “La eficacia de las éticas aplicadas”, EL PAÍS, 11 de octubre de 2002.

Reconocimientos y tributos

Pero además de explicitar estos objetivos mencionados, también queremos con esta Introducción dejar sentadas otras voluntades. A lo largo de este trabajo, la descripción es larga, se rendirá tributo de reconocimiento y agradecimiento a una serie de entes u organizaciones que se perciben como hitos de la trayectoria a la que nos referimos. Para evitar que se diluyan y disgreguen, vamos a referirnos a algunos de estos referentes desde este mismo principio.

Ante todo rendir tributo a la Universidad, o mejor dicho a todas las Universidades. La idea y los conceptos de que una Policía diera más importancia a la prevención, a la confianza, a la resolución de problemas o a cercanía a los ciudadanos, se desarrollaron antes en el ámbito académico que en las Policías.

Ahora, en un segundo estadio, cuando abordamos la posibilidad de considerar a la Policía, o a una vertiente caracterizada por determinados aspectos, como una ética aplicada, el impulso inicial surge también de la Universidad. Y no de una Universidad lejana, sino de nuestra *alma mater*. No nos cabe más que rendir tributo de reconocimiento (lo que es destacable aunque a algunos pueda extrañar) y de agradecimiento. Y repetir lo de todos es conocido: “*Vivat Academia,/ vivant profesores./ Vivat membrum quodlibet,/ vivant membra quaelibet,/ semper sint in flore*”.

Ya en el ámbito policial, quisiera resaltar de forma muy singular a la *Greater Manchester Police* como la fuente en donde bebimos personal e institucionalmente, y de la que se nutrió en gran medida aún, en la mayoría de los casos sin ser consciente de ello, la Policía española. El encuentro con Manchester fue casual, como casuales son los enamoramientos más prístinos. Y en Manchester encontramos lo que buscábamos: una Policía humana, que daba solución a los problemas de los ciudadanos. Nuestra relación fue en dos etapas, y a dos niveles. Una primera de asimilar la proximidad como filosofía de actuación, que se produjo en el ámbito de la Policía Local de Valencia. Un segundo

encuentro, ya con el Cuerpo Nacional de Policía, en el que se dio un paso más en cantidad, extensión e intensidad.

Gracias a la *Greater Manchester Police* conocimos también la Escuela de Bramshill y pudimos asistir a uno de sus cursos: un privilegio y una escuela de civismo democrático. También la Policía de Nueva York, el *New York Police Department*, merece este tributo. La transparencia, de la que tanto se habla y tan poco se practica, tiene un ejemplo meridiano en la Policía de Nueva York. Y también otros conceptos que van parejos a la eficacia, a la eficiencia, a la dirección por objetivos o a la motivación.

Pese a haberla tratado poco, también mi impresión inmejorable de la Real Policía Montada del Canadá. Poco pero suficiente. Creo que nos encontramos con una de las mejores organizaciones policiales de todo el mundo. De entre los países hermanos, tengo la voluntad clara de destacar a la Policía de Colombia, hermosísimo país con grandísimos profesionales, entre los que no puedo dejar de destacar al General Rosso José Serrano o al General Naranjo.

En otro orden, y volviendo a lo académico, quisiéramos rendir tributo al IESE. En esta escuela de negocios halló la Policía de Proximidad el lugar adecuado para madurar, reflexionar, crecer y publicitarse. Un pequeño curso monográfico sobre motivación y dirección de personas, preparado *ad hoc* para comisarios del CNP abrió muchas mentes hasta entonces herméticas. De hecho, el “*Caso de la Policía de Nueva York*” se impartió por primera vez en aquél curso y después se ha consolidado como un caso habitual en los diferentes programas (PDD, PADE, MBA...) que imparte esta prestigiosa escuela de negocios. Con grandes profesionales lo difícil parece sencillo.

Finalmente mis dos casas: la Policía Local de Valencia y la Dirección General de la Policía. En términos de proximidad, una no se entiende sin la otra. Y en términos personales, sólo me duele -y de qué manera- que los unos piensen que soy más de los otros y viceversa. Dicho lo cual, reconocido queda mi tributo claro, explícito y rotundo

a todos estos referentes que han sido algo más que sillares en la construcción paulatina de la Policía de Proximidad en España.

Cuestiones de estilo

Ante todo queremos destacar el hecho, casi a modo de método narrativo intencionado, que a lo largo de todo el trabajo y como eje vertebrador del mismo aparece la Policía de Proximidad. Sabiendo desde el primer momento cuál es final de la investigación, hemos preferido poner de relieve su omnipresencia a modo de anticipación intencionada del relator.

Hemos querido iniciar cada capítulo con alguna cita que tuviera alguna relación, directa o remota, con el contenido del mismo. Nuestra única pretensión ha sido sugerir una leve reflexión que nos acercase al objeto de estudio de una forma más “humana” y próxima incluso en el ámbito del estudio y de lo académico.

Como se observará, en las continuas alusiones a la Policía de Proximidad ésta se transcribe en mayúsculas, cuestión ésta no discutible sino claramente atentatoria a las normas ortográficas de la RAE. Confío en la manifiesta trayectoria reciente de mayor liberalidad de la docta casa a la hora de asumir y admitir nuevas formas hasta hace poco postergadas, para que se me permita en este trabajo el uso de esta opción. Y ello porque de esta forma quisiéramos darle a la Policía de Proximidad el protagonismo que tiene en este trabajo.

Asimismo, se observará que se hace una distinción clara entre la profesión de policía, a la que nos referimos cuando hablamos de agentes policiales, y al uso en mayúsculas de Policía, cuando nos referimos a una institución u organización policial.

En cuanto al resto, sí merece una mención aparte el apartado bibliográfico. Es preciso subrayar la presencia en muchos casos de una bibliografía muy específica referida a revistas policiales, a artículos obtenidos y leídos sin más referencias que la

“fotocopia clandestina” a la que se tiene acceso o que se ha facilitado en un curso de formación, o en las más variadas circunstancias. Hay casos en que, pese a haberlo intentado ampliamente ha sido imposible encontrar más referencias. Esperamos que se admita con benévola comprensión esta carencia de rigor en algunos casos contados, a la que no habido forma de poder atemperar.

Finalmente, en nuestros días es imposible sustraerse a la conducta *on line* ante la enorme ventana que nos ofrece internet. En estos casos, hemos consignado la página refiriéndonos al localizador *url*, significando la fecha de la consulta.

En cuanto a la redacción en sí misma, hemos sido fieles a las reflexiones de origen y al correspondiente esquema inicial; a partir de ahí el trabajo ha seguido a grandes rasgos el mismo orden que aparece en el sumario. Con dos salvedades, por un lado las muchas correcciones realizadas tras los comentarios de mi director. Esto entra dentro de lo lógico. La otra es el capítulo 9. Es tan amplia la lista de leviatanes que ha sido el capítulo más “vivo” de todos, ya que -por desgracia- está en continua evolución.

Objeto de estudio

En las últimas décadas, la Policía española ha evolucionado de forma considerable desde una Policía represiva hasta otra que, sin perder su singularidad de ser uno de los pocos actores que pueden desempeñar el monopolio estatal de la violencia, está más orientada al servicio de los ciudadanos. Conviene resaltar que, cuando hablamos en este trabajo de Policía nos referimos, sobre todo y por lo general, a la Policía uniformada en tareas preventivas y de seguridad. Ahí se puede incluir a las Policías Locales, a los Cuerpos Autonómicos y a las Policías Estatales, tanto Guardia Civil como Cuerpo Nacional de Policía, en tareas de lo que se suele denominar “seguridad ciudadana”.

Este cambio se ha producido en varios entornos: organizacional, estructural, funcional y metodológico... A este respecto, consideramos que huelga demostrar las notables diferencias -múltiples y evidentes- entre la Policía Española de finales de los años 70 con la actual, como tampoco cabe similitud entre la propia sociedad postfranquista y la España actual.

Para apreciar esta transformación incluso podrían esgrimirse argumentos netamente subjetivos: a la Policía franquista se le temía, a la Policía actual simplemente se le respeta y se convive con ella. No obstante, y a modo de introducción al tema que nos ocupa, sí podemos afirmar que las diferencias se centran tanto en el propio modelo de organización como en la estructura y en los principios en que inspira su actuación, así como en la metodología de trabajo utilizada. Es decir, diferentes ópticas complementarias para concluir, con la misma evidencia, que no tiene nada que ver aquella Policía tardofranquista con la Policía actual.

Hemos señalado diferentes aspectos para mostrar los cambios habidos en aquella Policía, “en blanco y negro”, hasta la actual. Sin embargo, aun manteniendo diferentes criterios, en realidad el punto de inicio es uno sólo: el modelo policial que es a su vez consecuencia del nuevo marco surgido de la Constitución de 1978. Y el final de este tránsito no puede ser otro que el de una Policía, para el siglo XXI, cimentada en unos sólidos principios éticos y de mutua confianza. Ese tránsito, esa evolución desde los primeros años constitucionales hasta nuestros días, y la aparición de una nueva manera de entender la Policía son los objetos de estudio de este trabajo. Y, de forma paralela, las propuestas éticas de un nuevo enfoque de estrategia policial, basadas en la proximidad a los ciudadanos y en unas relaciones de confianza mutua.

Para abordarlo, no basta con contemplar ese ámbito temporal en el que fijamos nuestro objeto de estudio; se precisa además describir lo sucedido hasta ahora, y dar unos trazos iniciales para plantear un nuevo marco de acción policial. Es indispensable, partir de unas reflexiones sobre la ética cívica, e incidir en una hermenéutica crítica del modelo sobre el que existe consenso doctrinal y profesional y que suele conocerse como

Policía de Proximidad. Veamos finalmente, cómo hemos abordado esta pretensión inicial en la redacción de esta tesis, mediante la estructura planteada.

Estructura de la investigación

El presente trabajo de investigación tiene dos partes, entendidas como un “*ex ante*” y un “*ex post*” al surgimiento de la idea de la Policía de Proximidad.

La primera parte, que denominamos “Génesis de la Policía en la España democrática”, trata de reconstruir en clave experiencial las últimas décadas de la Policía de Proximidad, viendo sus características y singularidades, explorando, mostrando, analizando y prefigurando una realidad policial.

Conviene subrayar que al hablar de reconstruir no nos hemos querido limitar a reflejar con la severidad del copista amanuense; por el contrario, hemos pretendido que esta reconstrucción fuera audaz y un reto para ofrecer con nitidez todos los hábitos, intentos y estudios de estos años como apuesta de futuro para mejorar las políticas públicas de seguridad.

Consta de cinco capítulos que tratan de centrar el objeto de estudio, respondiendo a las preguntas clave: dónde estamos, de dónde partimos, cuál es el marco jurídico en que nos movemos, qué es lo que se ha hecho hasta ahora, en qué consiste y cuándo surgió el enfoque de proximidad policial, dónde se originó, qué referencias cercanas tenemos, etc. También nos centraremos en ver esa evolución en España. Es decir, con esta primera parte, nos situamos en una visión *ex ante*, esto es de todo lo hecho hasta este momento.

El primer capítulo comienza tratando de explicar en qué consiste el modelo policial para que el lector ajeno al campo de la seguridad pueda tener elementos suficientes para conocer así el marco en el que nos encontramos. El “modelo policial” no es otro que el descrito en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y

Cuerpos de Seguridad, que se promulgó en cumplimiento de lo previsto por mandato constitucional en el artículo 104 de la Carta Magna.

Respecto a los principios que inspiran los modos de actuación, y sin entrar en detalle ni comparaciones prolijas, nos encontramos con dos mundos completamente dispares ya que antiguamente la Policía tenía como fin garantizar el poder establecido y el Orden Público. En la actualidad, dimanante de la propia Constitución⁷, la misión de las Fuerzas de Seguridad es la de “*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”. De una forma más genérica, en los Principios de Actuación descritos en el artículo 5 de la L.O. 2/86 se habla de “*auxiliar y proteger a los ciudadanos*”, lo cual puede llegar a convertirse en una bandera, casi un lema⁸ a seguir e inspirar a los miembros pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el segundo capítulo dedicaremos unas reflexiones al marco jurídico general que ampara un enfoque o una “filosofía administrativa” -si se nos permite la expresión coloquial- y por ende también policial, de proximidad a los ciudadanos. Parece que algunas de las alternativas que se hacen desde la Policía de Proximidad suenan a extemporáneas o que carecen de cobertura legal. Sin embargo, como veremos, la actual legislación sí permite dar cabida a esas propuestas, y existe suficiente legislación que las sustente.

Una vez hayamos descrito el marco jurídico, y ya en el capítulo tercero, dedicaremos unas páginas al nacimiento y consolidación de la Policía de Proximidad, cualquiera que fuera su denominación, prestando especial atención a la figura de Sir Robert Peel, considerado como el fundador de la Policía en el Reino Unido y por

⁷ Ver Título IV, artículo 104 de la Constitución Española.

⁸ De hecho la Policía Local de Valencia, desde 1992 adoptó como lema una leyenda muy similar: *Ayudar y Proteger*.

extensión de la Policía moderna, que sentó las bases de un modelo policial cuyo norte se sitúa en el servicio a los ciudadanos.

El capítulo 4 presenta los lugares que han resultado más significativos, tanto por su éxito como por su fracaso, para hacernos cargo de la Policía de Proximidad; no se trata en modo alguno de realizar un catálogo completo o un atlas policial; por el contrario, se ha tratado de seleccionar aquellos países que de forma más notoria se han significado en la implementación de políticas de proximidad en sus organizaciones policiales, y también hemos mencionado que, por diversas razones, poco han avanzado en este ámbito.

Con esta lógica desembocamos en el capítulo 5 con unas notas sobre el proceso por el que surgió esta forma de actuación policial en España. En él se da una especial relevancia al caso de la ciudad de Valencia, por ser la primera que apostó firmemente por estos postulados, y en segundo lugar al Cuerpo Nacional de Policía, no tanto por su consolidación, que no lo fue, sino por la envergadura que supuso el intento de crear la Policía de Proximidad en su seno. También por la herencia que ha dejado, en especial por la sensibilidad y el anclaje de una serie de valores y puntos de vista que persisten, pero sobre todo, porque fue la consolidación, a nivel nacional, de un estilo diferente de realizar las tareas policiales.

El futuro de la Policía de Proximidad, en la actual coyuntura de crisis económica y de valores que sufrimos, se analiza someramente al final de este capítulo, con la conclusión de que en determinadas circunstancias la Policía de Proximidad no ha de ser considerada como una política pública de “calidad”, sino más bien como una obligación y una necesidad a la que los entes públicos han de dar respuesta.

La segunda parte, que podemos calificar como una hermenéutica crítica de la Policía de Proximidad, trata de avanzar hacia una visión *ex post*, de futuro, acerca de lo que significa y puede significar una Policía basada en la proximidad a los ciudadanos.

En ella confirmaremos, afirmaremos y configuraremos una realidad y, desde la misma, brindaremos una proyección de nuevos escenarios y proposiciones para presentar soluciones a los problemas continuados de los ciudadanos.

Para ello, comenzamos con el capítulo 6 de carácter introductorio que parte del acercamiento a una ética cívica como origen de la proximidad. En estos momentos coyunturales es básico eliminar en todas las políticas públicas, y las políticas de seguridad lo son, el mínimo rastro de corrupción; posteriormente, se precisa fijar una corriente de ética cívica como epicentro de la sociedad democrática.

Posteriormente, y a lo largo del capítulo 7, se aportan unas notas que describen e identifican aquellos aspectos que caracterizan a la Policía de Proximidad; de entre ellas destacan la relación con la comunidad, la prevención y la resolución de problemas, rasgos fundamentales que dan el marchamo de proximidad a una estrategia policial.

De estas notas, y desde este capítulo, avanzaremos al capítulo 8 que resulta fundamental en este trabajo ya que enfrenta los rasgos que caracterizan a la Policía de Proximidad desde el punto de vista de la ética, llegando a conclusiones sugestivas sobre la validez de las propuestas de proximidad, como una Policía ética que dé respuestas a los problemas del siglo XXI.

Por desgracia, esa coyuntura actual de la que hablamos no exhibe de forma continua los rasgos esperanzadores y actitudes ejemplares que nos acercan a realizaciones éticas. La objetividad en el proceso de redacción nos obliga a incluir, además del haz, también el envés de nuestro objeto de estudio, con especial observancia a lo que llamamos el “*leviatán*” policial, esto es, aquellos frenos o resistencias que encuentra este concepto de la proximidad en el orbe policial.

Así, el capítulo 9 trata de desvelar alguno de estos leviatanes policiales con los que convivimos de forma regular. Como decía Sun Tzu en su obra cumbre, “El arte de la guerra”:

“Conoce a tu enemigo y concóctete a ti mismo; en cien batallas, nunca saldrás derrotados. Si eres ignorante de tu enemigo pero te conoces a ti mismo, tus oportunidades de ganar o perder son las mismas. Si eres ignorante de tu enemigo y de ti mismo, puedes estar seguro de ser derrotado en cada batalla”

Pues eso precisamente, conocer al “enemigo” o a aquellos que con sus actitudes, posiciones, opiniones, etc. se oponen al enfoque de proximidad. Son muchos y muy diversos. Por ello, resulta conveniente dedicar todo un capítulo para conocer mejor a aquellos escollos con los que muy probablemente nos encontraremos si emprendemos una política de Proximidad policial. Debemos saber, además, que no es un catálogo cerrado. Quienes se oponen lo seguirán haciendo desde diferentes trincheras y con distintos discursos, resulta oportuno mantener una actitud despierta para detectar sus impulsos.

Finalmente la segunda parte de este trabajo finaliza con un esperanzador epígrafe: aspectos de la Proximidad que refuerzan la ética preventiva. Nos invita a adivinar cómo puede llegar a ser un sistema policial en el que todas y cada una de sus partes comulgue con postulados de proximidad. Aventuraremos la proyección que puede tener la Policía de Proximidad en un futuro inmediato, en el que incluiremos nuevas respuestas a nuevas realidades sociales, como las surgidas de una sociedad cada vez más plural y diversa, así como la respuesta ecológica policial a la renovada “llamada de la tierra” en la ciudadanía del tercer milenio. Creemos que es la mejor forma de finalizar el trabajo, con una llamada a la esperanza. Queremos creer que la utopía es posible, y los resultados que aportamos así lo corroboran, con ejemplos concretos de experiencias que funcionan en nuestra sociedad y en nuestro tiempo.

Finalizaremos, a modo de conclusiones, con unas breves reflexiones de por qué pensamos que la Policía de Proximidad es el instrumento adecuado, desde un punto de vista ético, para ofrecer a la ciudadanía por parte de los Cuerpos de Seguridad. La empresa se antoja ambiciosa; quede claro desde el principio que lo que se pretende es abordar un tema que nos interesa ya que ha sido parte muy importante en nuestra

trayectoria vital, que ha sido poco estudiado en España y que, con la difusión de sus principios y postulados, esperamos contribuir a consolidar una forma de entender la actuación policial que puede ser positiva para los ciudadanos del siglo XXI. Ojalá tuviera consecuencias prácticas.

Quisiera añadir por último, mi reconocimiento y tributo emocionado a todos aquellos profesionales que, la mayoría de las veces con las críticas e incomprensión de muchos otros compañeros, creyeron, quisieron y supieron sacar adelante la Policía de Proximidad con la única recompensa de dar mejor servicio al resto de ciudadanos.

Introduction

Writing a doctoral thesis requires a significant effort in terms of rigor and discipline. Alongside these initial reflections this introduction that consists of several parts is included. We shall try to explain the origin of the project in these pages, together with its development, its objective, its goal and purposes, as well as other non-core -but equally determinant. aspects at the time of its elaboration, such as the acknowledgements and tribute to whom we owe this paper, its structure, its style, etc.

These sections, which could correspond to a sort of Aristotelian questions, are advisable to determine the focus of the study; to be honest, we believe they are simply essential since they have contributed to focus the different parts of the research with the constant challenge of clarifying a complex and sometimes vague reality. Two questions stand out among them, which coincide with the two substantial parts of the thesis.

In first place, we have approached this paper as a study in which three coinciding aspects are juxtaposed: the descriptive study of a way of understanding police work, the Proximity Police (also known as Community Police); the evolution of the police force and of that type of police force in constitutional Spain, and in third place, that this evolution is seen in first person from our professional trajectory.

Thus, this thesis is the result of years of experience in the public security policies sector. This circumstance has caused us, on more than one occasion, to face the following question: Are past experiences valid in view of the future evolution of a police model which is closer to citizens?

At the same time, in second place and in parallel to the wording itself, a new conceptual aspect is discovered, which is none other than the belief that this type of proximity approach from the police to citizens can be understood as being applied ethics. With this conviction another of the most suggestive questions we have encountered throughout these months of work arises: Have democracy philosophers considered the importance of security in our society?

Throughout our research and, in order to give meaning to these original claims, we have also needed many other thoughts, many retrospective analysis, many looks in the mirror of our personal trajectory and also a great deal of observation towards other horizons. In turn, all those soliloquies in whose axis the police's function and role before the citizenship have always been present, raised a few questions which must now be given the prominence they have.

These various sections to which we referred earlier can be found below.

Origin: from vocation to enthusiasm

The origin of this work, of an initially descriptive nature, cannot be very far from our own personal experience in the framework of the last decades of police history in Spain. The time span analyzed goes from the approval of the Spanish Constitution of 1978 to the present, and greatly coincides with our professional and particular experience, which implies that in some occasions the expository narrative converges with other subjective evocations and suggestions. In any case, we have tried that in no case personal experience blurs precision or impartiality.

Indeed, we intentionally speak of experience and not of vocation. Vocation arises before experience. And experience is born, indeed, of a previous vocation but also of excitement, and even enthusiasm, when performing a job or playing a role

responsibility in something as complex as public security. Something similar to what Julián Marías warned about vocations takes place in this case:

"When vocation becomes specific, although originally it may be of a general nature and born from its encounter with society, carried out in others, it is linked to one's personality, it is intertwined with vital trajectory and becomes a dimension of the same"⁹.

Our initial vocation and police evolution that this research deals with are intertwined in the observation, proposition, creation, extension, reflection and -now also- transfer of a vital experience focused on this police approach -fully consolidated, we believe-, which is recognized as proximity police.

Regarding the momentum that comes with vocation, it is true that there are multiple reasons for wanting to join the police force, as many candidates apply for admission tests. Some these reasons are repeated time and time again: following the family tradition, by emulating colleagues or friends, the attraction towards stereotypes that come from fiction, as a safe job opportunity, etc.

It is true that much has been written about police vocation. And there are cases, confined to well-known activities, in which the ends, causes and objectives are notorious and already established. As Adela Cortina states about professional vocations:

"Whoever enters one of these activities cannot chose a random goal, since it is already given and is the one that bestows social meaning and legitimacy to his actions. Whence within that scope, as Aristotle states, "When we deliberate it is about means and not ends", since these are already given"¹⁰.

⁹ MARÍAS, J. (1984). *Short Treatise of Illusion*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 74.

¹⁰ CORTINA, A. (1997). *Citizens of the World. Towards a Citizenship Theory*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 155.

And that is the case indeed, one either has or lacks police vocation. However, throughout this paper we refer, from the outset, to a specific approach of developing the police's role such as with the Proximity Police, which is discovered after becoming a police officer. In our case, after assuming some responsibilities and from traditional postulates, we found ourselves surrounded by a different universe from the one we had imagined. This different and enriching reality arose from the hand of a conceptually very different police model, which based its strategy and *raison d'être* on the intimate relationship between the police force and the local neighborhood community.

Thus, the origin of this work does not revolve exclusively around police vocation, but rather on a different approach, close to the neighborhood's needs and which is more empathetic to the citizen's pretensions and civic demands.

Faced with this novel finding, other questions that have been repeated throughout the research have arisen: Is it valid to lock ourselves exclusively in our schemes? Is it legitimate to adjust exclusively to the strict application of the rules? Is it useful to have an exclusive traditional or rational-bureaucratic model at the dawn of the third millennium? It is worth knowing, to be later assimilated, the advances that have been made in other countries? Can your experiences help us apply them in Spain? Why is it that what is appropriate and effective in certain societies cannot be applied in ours?...

The answers to these questions open the door to a new scenario in which police and citizens could walk hand in hand in search of optimal solutions -always the ultimate goal- to safeguard the constitutional mandate to "*protect the free exercise of rights and liberties and guarantee citizen security*" ¹¹.

¹¹ Article 104 of the Spanish Constitution.

In addition to focusing on this new context in which a different way of performing the police role from the proximity to citizens would be possible, and having the certainty that experiences to improve public security policies of the 21st century are effective, the research work itself led us to another reality just as encouraging: every time, and this is indeed part of the title of this thesis, we were more convinced that the Proximity Police could be considered as applied ethics.

Adela Cortina's enthusiasm is indeed not far from this new scenario we discover when she speaks of "applied ethics". This vigor to defend common scenarios in which ethical attitudes are developed on a daily basis has been a trigger when it comes to writing these pages. Dr. Cortina, from her chair at the ÉTNOR foundation and throughout his career, invites us generously to explore new work environments and citizen relations in which ethical criteria prevail, and this is because it is a social need:

"...individual ethics today seems insufficient to solve the problems of our coexistence, and that law has also shown its limits: ethics applied to the different fields become a social necessity"¹².

This "social need" compels us to try to systematize this study in order to conclude, or at least clarify, whether the characteristics that define the Proximity Police, understood as it was at the beginning as a mere police function, fulfill or comply with the characteristics that would turn it into a police instrument that adheres to certain ethical requirements.

Applied ethics is a technique to discover the values we have, trust, tolerance, and clarify, support and guide the organization of the police force in the horizon of democratic ethics and, as the case may be -a matter that we shall leave open for future research-, develop practices for these purposes.

¹² CORTINA, A. "The state of applied ethics. Critical hermeneutics of human activities". *ISEGORÍA/13*, (1996) 119-134, p. 120.

By addressing this approach, as discussed above, we discovered a myriad of new questions and, in some cases also, some uncertainties.

In the era in which it seems that everything is left to the technological chance of a so-called progress, some questions arise: Is a police approach based on the human side of people convenient, useful or necessary? Can we advocate for a modern and at the same time human police force? Can a police model which strictly adheres to rules and makes no interpretations be ethical? Similarly: Can a *pro homine* police action be ethical, ignoring that fact that everyone is bound by the law? Or other derived questions such as: Where can the balance between the two apparently divergent ideas be found? Can a rule end up being unfair?

And also uncertainties such as the question of whether the effort by so many and -in many ways- being committed to the proximity model was worth it, or whether such commitment can be considered truly consolidated or exposed to the changing socio-political circumstances.

These and many other questions arose for months, which seems only logical since after decades of experiencing the world of security in the front line many reflections arise, intense or timely, in the short and far reaching and that, at times, could have caused the effect of not allowing to clarify the clear, direct and accurate story line that the present work intended to.

This effect, similar to that of the trees that do not let you see the wood, we thought was ignored at the moment in which we approached the line of argument to be followed when developing this research. A line that would provide coherence as well as agility, that would be able to describe without exhausting, to insinuate future new lines of research and, ultimately, to be able to cover clearly all the evolution of the police institution, from a first-person perspective as a privileged witness to some milestones of such trajectory in our country.

That is, it is about developing and making known a small balance of a trajectory from the standpoint of democratic ethics. And this is specified in an attempt to reconstruct a whole working life in the world of security, from the key of proximity to neighbors, proximity to the citizen, proximity to fellow men and women, to humanity, if you wish. About this last nuance, we do not exclude, rather intentionally emphasize, our vision close to Christian humanism that has contributed in the first place to perceive certain sensitivities that this police approach treasures, and secondly, to pretend that past experiences can improve the public policies of 21st century security. Without any arrogance, but without inhibitions too.

Evolution: reasonableness in management

With these two axes, vocation/experience/Proximity Police, on the one hand, and applied ethics, on the other, we started the research and gradually the writing of the thesis itself. But the research obeys its own logic, its own mysteries, and acquires its own momentum and a life of its own to end up leading you to unforeseen places.

The first part "Genesis of the Spanish Police", was easier to deal with although its writing involved many hours of collecting and recovering data, many almost forgotten, arranging them, systematizing them and, also, occasionally, ask some questions that anchored us to the reality of the research. We have used a descriptive method collated with experiences and opinions, which we try to reconstruct not by way of exemplary pretensions but with a willingness to serve by offering and sharing our knowledge and experience to others. The models are fragile if they have not gone through experience, and therefore, the strength of this thesis resides in the verification of what is narrated in our own life experience.

The end of chapter 5 marks the begging of the part closest to critical hermeneutics, since it is right at that point when we began to ask about the appropriateness or durability of proximity approaches in a socio-political, economic and

social crisis, and on new conflicts. Given this scenario, the conclusion is that a Proximity Police may be more necessary in these difficult times than in other times of greater prosperity. And this is because the Proximity Police, among other aspects, is also more efficient, and therefore inexcusable against another type of police with more regulatory functions.

With the above we close the first five chapters that make up the first part of the thesis, the most descriptive part, with a certain call to confidence, eagerness and hope.

The second part, with a much more assessing and thoughtful nature, is entitled "An ethical proposal of the Proximity Police". In this part hermeneutics are the guiding thread of its five chapters, interpreting the implications that proximity police approaches have in the field of ethics.

Starting from an approach to civil ethics as the origin of proximity, the features that define and detail what the Proximity Police is and its characteristic, are broken-down in the following chapters. We are in the field of principles, in the field of fundamentals... in the field of "light".

However, addressing these basic supports does not imply that we lose perspective, since this promising horizon, at times, is truncated by unconstructive attitudes. The democratic ethic is not a matter of principles but of realities and, therefore, we must also be aware of the shadows. Thus, in chapter 9 we speak of those shadows, of those fragilities, vulnerabilities and reactions, which we call "leviathans", and which occur constantly and which cut off that "principialism" scope to revert it to reality, to the everyday, to pragmatic realism.

We approach this part of the research with the axiom that the rational, under the nuance of the leviathans, makes it reasonable; this is as if, in tackling these shadows, we attempted to "lower" the principles to reality, in a similar way to which Rawls describes:

*"Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust. Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override. "*¹³

We started from the light, we moved on to the shadows and, finally, we concluded with the "adjusted light", nuanced, attenuated to the new tendencies and whose aim is the renewal of the horizon of police ethics. We conclude that the Proximity Police is the democratic police of the 21st century, keeping open new questions for future lines of research: Is it possible to renew the codes of good police practices adjusting to the new socio-political realities? Is there a review of police codes of conduct? Is it possible to continue to maintain "flexible" attitudes in Proximity Police actions?...

With these critical hermeneutics we conclude our own thesis that culminates with trust that is materialized in a non-closed catalogue of multiple examples in which a proximity police approach to citizens can be derived. It is intentionally, in the face of the aversion of the leviathan, a call to hope, a little in the line of Miguel Hernández when he said in *The Last Song*: "Claws will be softened / leave me hope, at least."

Research objectives

As it has already been indicated in several occasions, the first objective of this thesis is to convey a life experience, the one carried out during years in the police force, focused on the development of a way of understanding the police's function: The

¹³ RAWLS, J. (1995), *A Theory of Justice*, Mexico: FCE. pg. 17.

Proximity Police. An endeavour of rebuilding, developing, disseminating and making a small balance of a trajectory from the standpoint of democratic ethics. The strength of this research lies on the fact that it is based on our life experience.

In this way, we intend to offer the student, the professional or those whom might be interested, the recent developments in this field, to provide experiences, clarity and references at the time of projecting future scenarios. It is important to stress that not only professionals could be interested: the police force and the universities no longer live in different spheres, but -as shall be seen throughout the thesis- police advances throughout the world are in the debt of academia, which has been decisive on many occasions, and among others, in the birth and development of this police approach.

There is an implicit objective that we hope shall be derived from the exhibitivite itinerary itself. Which is no other that those who can read this work end up coinciding with the benefits of this approach to police strategy, identifying its characteristics with those desirable for a 21st century police force. This propagating facet, *quasi* evangelizing, is built from the conviction of the benefits of the Proximity Police for society and its citizens in the immediate future, after checking multiple noteworthy examples, some of which shall be discussed throughout the paper.

As a second objective, and in parallel, it could be concluded that the properties and singularities of the Proximity Police are adjusted to what should be the ethical approach of a democratic police force.

In this vein, an attempt has been made to describe this proximity methodology as the most appropriate scenario for the citizens of a democratic state to cooperate with their police force, which facilitates the responses that society expects and requires. Responses that, in any case, must be ethical, subject to the legal system (reinventing of a new legality is never an option) and in accordance with the general principles and socially accepted behaviour.

With this work, we hope to approach these objectives from a prudent and modest point of view. However, we can boast that our enthusiasm has been significant. The evolution itself in different police organizations when implementing projects towards proximity approaches has been incentive enough to continue advancing, and the reward in the face of wasteful efforts. With this, we only agree and corroborate what Professor Cortina says:

"At the beginning of the third millennium, applied ethics represent an unwavering way of knowing and acting, precisely because they were not born at the request of a single instance, but rather at the request of social reality, of citizens, politicians, experts and ethics, and form part of that same social reality, they have been incorporated into it institutionally both in national states and in transnational communities as well as in the global order. The Hegelian dream of incorporating morality into institutions is being fulfilled, at least verbally, that is"¹⁴.

Thus, a description of the evolution of police organizations and an invitation, from the reflection and adaptation to each social reality, to expand this type of police action in each and every one of the areas of our society. We hope we have fulfilled the first objective, we wish to contribute to the achievement of the second with these pages, and thus contribute to the *"Hegelian dream of incorporating morality into institutions."*

Acknowledgements and tribute

But in addition to explaining these aforementioned objectives, we would also like this Introduction to establish other purposes. Throughout this work, the description is a long one, we shall pay recognition and gratitude to a number of entities or organizations that are perceived as milestones in the trajectory to which we refer. To

¹⁴ CORTINA, A. "The effectiveness of Applied Ethics", EL PAÍS, October 11, 2002.

prevent them from diluting and disintegrating, we shall refer to some of these references from the onset.

Above all, we would like to pay tribute to the university, -or rather- to all universities. The idea and concepts of a police force giving more importance to prevention, confidence, problem solving or proximity to citizens, were developed earlier in the academic field rather than in the police force.

Now, in a second stage, when we approach the possibility of considering the police, or a dimension characterized by certain aspects, such as applied ethics, the initial impulse also arises from the university. And not from a distant university, but from our *alma mater*. We have no choice but to pay tribute of recognition (which is remarkable, although some may be surprised) and gratitude. And repeat the already famous: “*Vivat Academia,/ vivant profesores./ Vivat membrum quodlibet,/ vivant membra quaelibet,/ semper sint in flore*”.

Regarding the police field, I would very much like to highlight the role of the *Greater Manchester Police* as the source of inspiration we used personally and institutionally, and from which the Spanish Police has been nourished to a great extent still, in most cases without being aware of it. The encounter with Manchester was casual, as casual are the most pristine love affairs. And in Manchester we found what we were looking for: a human police force, which solved the citizens’ problems. Our relationship took place in two stages, and at two levels. A first stage to assimilate proximity as a philosophy of action, which occurred within the scope of the Local Police of Valencia. A second encounter, already with the National Police Force, in which a further step was taken in terms of quantity, extension and intensity.

Thanks to the *Greater Manchester Police* we also got to know Bramshill House and we were able to attend one of its courses: a privilege and a democratic civic school. Also New York’s police force, the *New York Police Department*, deserves this tribute. A clear example of transparency, of which so much is spoken about and so little is done,

can be found in the New York Police. And also other concepts that go hand in hand with efficiency, efficacy, management by objectives or motivation.

In spite of a short relationship, I also have a very high regard for the Royal Canadian Mounted Police. Short but long enough. I think this is one of the finest police organizations in the world. Among brother countries, I would unquestionably like to highlight the Colombian Police, a beautiful country with great professionals, among which I cannot fail to highlight General Rosso José Serrano or General Naranjo.

In a different order, and returning to the academic sphere, we would like to pay tribute to the IESE. It was in this business school where the Proximity Police found the right place to mature, reflect, grow and publicize. A small monographic course on motivation and people management, prepared *ad hoc* for CNP inspectors, opened many minds which were hermetic until then. In fact, the "*New York Police Case*" was taught for the first time in that course and since then has been consolidated as a usual case in the different programmes (PDD, PADE, MBA...) that this prestigious business school offers. With great professionals, any difficult challenge seems easy.

Finally, my two homes: the Local Police of Valencia and the General Directorate of the Police. In terms of proximity, one is not understood without the other. And in personal terms, it only pains me that -a great deal, actually- that they both think I belong more to the other and vice versa. Having said that, my tribute is a clear one, explicit and resounding to all these references that have been more than just cornerstones in the gradual construction of the Proximity Police in Spain.

Style issues

First of all, we would like to highlight the fact, almost as a deliberate narrative method, that throughout this paper and, as its backbone, the term Proximity Police

appears often. Knowing from the onset what the end of the research is, we have preferred to highlight its omnipresence as a deliberate anticipation.

We wanted to start each chapter with a quote that had some relation, direct or remote, with the content thereof. Our only claim has been to suggest a slight consideration that would bring us closer to the object under study in a more "human" and close way even in the field of the study and the academic sphere.

As it shall be observed, the continuous references to the Proximity Policy are made always in capital letters, a question that is not debatable but clearly against the orthographic rules of the RAE. I trust in the recent trajectory of greater liberality of the erudite institution when it comes to assuming and admitting new forms until recently postponed, so that I may be allowed to use this option for this work. And this is because, in this way, we would like to bestow upon the Proximity Police the leading role it plays in this work.

Likewise, it shall be observed that a clear distinction is made between the police profession, which we refer to when we speak of police agents, and the use in capital letters of Police, when we refer to a police institution or organization.

As for the rest, the bibliographic section deserves a special mention. In many cases, it is necessary to underline the presence of a very specific bibliography referring to police journals, to articles obtained and read without more references than the "clandestine photocopy" to which we have access or that has been provided in a training course, or in the most varied circumstances. There are cases in which, despite tireless efforts, it has been impossible to find more references. We hope that this lack of rigour shall be admitted with benevolent understanding in some limited cases, in which there was no other way around.

Finally, nowadays, it is impossible to avoid online behaviour before the huge window that the internet offers. In these cases, we have consigned the page referring to the *url* locator, which contains the date of the query.

As for the writing itself, we have been faithful to the original reflections and the corresponding initial outline; from there the work has followed broadly the same order that appears in the table of contents. With two caveats, on the one hand the many corrections made after the comments of my director. Which is only logical. The other is chapter 9. The list of leviathans is so large that it has been the most "alive" chapter of all, since -unfortunately- it is constantly evolving.

Subject matter

In recent decades, the Spanish police has evolved considerably from a repressive type of police to another that, without losing its uniqueness of being one of the few actors that could enforce the state monopoly of violence, is more focused on serving citizens. It should be noted that, when we talk about police work, we refer, above all and in general terms, to uniformed police carrying out preventive and security tasks. This can include the Local Police, the Autonomous Bodies and the State Police, both the Civil Guard and National Police, in what is often called "citizen security" tasks.

This change has occurred in several environments: organizational, structural, functional and methodological ... In this regard, we consider that there is no need to demonstrate the notable differences -manyfold and evident- between the Spanish police of the late 70's and the current one, just like there is no point in comparing post-Franco's society to the current one.

To appreciate this transformation, even purely subjective arguments could be used: while the Francoist police were feared, the current police force are simply respected by the citizens that coexist with them. However, and as an introduction to the issue at hand, we can say that the differences reside both on the organizational model itself and on the structure and principles on which it operates, as well as on the work methodology used. That is to say, different complementary points to conclude, with the

same evidence, that this late-Francoist police force has nothing to do with the current police force.

We have indicated different aspects to show the changes from that police force, "in black and white", up to the current one. However, while maintaining different criteria, in reality the starting point is just one: the police model that is in turn a consequence of the new framework emerged from the 1978 Constitution. And the end of this transition cannot be other than that of a 21st century police force, based on solid ethical principles and mutual trust. Such transition, that evolution from the first constitutional years until today, and the appearance of a new way of understanding the police force are the objects of study of this work. And, simultaneously, the ethical proposals for a new police strategy approach, based on the proximity to citizens and mutual trust relationships.

To address this, it is not enough to contemplate that temporal scope in which we set our subject matter; it is also necessary to describe what has happened up to now, and provide some initial guidelines to suggest a new framework for police action. It is essential to start with reflections on civic ethics and to insist on critical hermeneutics of the model on which there is a doctrinal and professional consensus and which is usually known as the Proximity Police. Finally, let us see how we have addressed this initial claim in the writing of this thesis, through the structure suggested.

Research structure

The present research work has two parts, understood as an "*ex ante*" and an "*ex post*" to the appearance of the idea of the Proximity Police.

The first part, which we call "Police Genesis in Democratic Spain", tries to reconstruct in an experiential manner the last decades of the Proximity Police, watching

their characteristics and singularities, exploring, showing, analyzing and prefiguring a police reality.

It is worth noting that, when talking about reconstructing, we did not want to limit ourselves to reflecting with the severity of an amanuensis; on the contrary, we have tried to make this reconstruction audacious and a challenge to clearly offer all the habits, attempts and studies of these past years as a commitment for the future to improve public security policies.

It consists of five chapters that try to focus the subject matter, answering the key questions: where are we at, where did we start from, what is the legal framework in this matter, what has been done so far, what is it and when did the Proximity Police approach appear, where did it originate, what close references do we have, etc. We shall also focus on seeing that evolution in Spain. That is to say, with this first part, we place ourselves in an *ex ante* perspective, that is, everything that has been done up to now.

The first chapter begins by trying to explain what the police model consists of, so that any reader outside the security field can have enough elements to be aware of the framework in which we are. The "police model" is none other than the one described in Organic Law 2/86, of March 13, on Law Enforcement, which was enacted in compliance with the provisions of the constitutional mandate in article 104 of the Constitution.

Regarding the principles that inspire the modes of operation, and without going into detail or lengthy comparisons, we find two completely different worlds since, in the past, the police used to guarantee the established power and public order. Nowadays, emanating from the Constitution itself ¹⁵, the mission of law enforcement is to "*protect the free exercise of rights and freedoms and guarantee citizen security*". In a more

¹⁵ See Title 4, article 104 of the Spanish Constitution.

general way, in the Principles for Action described in article 5 of Organic Law 2/86 there is talk of "*helping and protecting citizens*", which can become a creed, almost a motto¹⁶ to follow and inspire members belonging to law enforcement.

In the second chapter we shall devote some reflections to the general legal framework that covers an approach or an "administrative philosophy" -if we may use this colloquialism- and therefore also related to the police and proximity to citizens. It seems that some of the alternatives that are provided by the Proximity Police seem untimely or lack legal coverage. However, as we shall see, the current legislation does allow for these proposals to be included, and there is enough legislation to support them.

Once we have described the legal framework, and in the third chapter, we shall dedicate a few pages to the birth and consolidation of the Proximity Police, whatever its name, paying special attention to the figure of Sir Robert Peel, seen as the founder of the Police Force in the United Kingdom and, by extension, of the modern police force, which laid the foundations of a police model whose purpose lies in the service to citizens.

Chapter 4 presents the places that have been most significant, both due to their success and for their failure, to take care of the Proximity Police; the point is not in any way about making a comprehensive catalogue or a police atlas; on the contrary, we have tried to select those countries that stood out in the implementation of proximity policies in their police organizations, and we have also mentioned that, for various reasons, they have made little progress in this area.

With this logic we move to chapter 5, with some notes on the process by which this type of police action emerged in Spain. It focuses to some extent in the case of the

¹⁶ In fact, the Local Police of Valencia, since 1992 adopted a similar motto: *Help and Protect*

city of Valencia, as it was the first one that firmly committed to these postulates, and secondly to the National Police, not so much for its consolidation, which did not take place, but due to the scale that entailed the attempt to create the Proximity Police under its wing. Also due to the legacy it created, especially for the sensitivity and establishment of a number of values and points of view that still remain, but above all, because it was the consolidation, at a national level, of a different style of performing police tasks.

The future of the Proximity Police, in the current economic and values crises situation that we are under, is briefly analyzed at the end of this chapter, with the conclusion that, in certain circumstances, the Proximity Police should not be considered as a public "quality" policy, but rather as an obligation and a need to which public entities must respond.

The second part, which we can describe as critical hermeneutics of the Proximity Police, tries to move towards a future *ex post* perspective, about what it means and could mean to have a police force based on proximity to citizens.

In it we shall confirm, affirm and configure a reality and, from it, we shall provide a projection of new scenarios and propositions to present solutions to the continuing problems of society.

To do this, chapter 6 offers an introduction that starts with the approach to a civic ethics as the origin of proximity. In these critical moments it is essential to eradicate in all public policies, in which security policies are included, any trace of corruption; subsequently, it is necessary to establish a civic ethics trend as the core of democratic society.

Subsequently, chapter 7 includes some notes that describe and identify those aspects that characterize the Proximity Police; which include, among others, the relationship with the community and the prevention and resolution of problems, key features that provide the proximity seal to a police strategy.

From these notes, and from this chapter, we shall move on to chapter 8, which is instrumental in this work since it confronts the characteristics that characterize the Proximity Police from the point of view of ethics, reaching suggestive conclusions on the validity of the proposals of proximity, as an ethical police that responds to 21st century problems.

Unfortunately, the current situation we talk about does not continuously show the hopeful traits and exemplary attitudes that bring us closer to ethical fulfillments. Objectivity in the drafting process forces us to include, in addition to the heads, also the tail of our subject matter, with special attention to what we call the police "*leviathan*", that is, those restraints or resistances that this proximity concept finds in the world of police.

Thus, chapter 9 tries to unveil some of these police leviathans with which we live on a regular basis. As Sun Tzu said in his masterpiece, "The Art of War":

"If you know your enemy and also know yourself; in one hundred battles, you will never meet defeat. If you are ignorant of your enemy but know yourself, your chances of winning or losing are the same. If ignorant both of your enemy and of yourself, you are sure to be defeated in every battle"

That is precisely the point, to know the "enemy" or those who, through their attitudes, positions, opinions, etc. oppose the proximity approach. They are many and of a very diverse nature. Therefore, it is convenient to devote a whole chapter to better understand those pitfalls with which we shall most likely meet if we undertake a Proximity Police policy. We must also be aware that it is not a limited catalogue. Those who oppose shall continue to do so from different trenches and with different speeches, it is appropriate to stay alert to detect their actions.

Finally, the second part of this work concludes with a hopeful section: Proximity aspects that reinforce preventive ethics. It invites us to foresee how a police system in which each and every one of its parts agrees with proximity postulates would be. We

shall venture the projection that the Proximity Police can have in the near future, in which we shall include new responses to new social realities, such as those arising from an increasingly plural and diverse society, as well as the police's ecological response to the renewed "green call" in the citizenship of the third millennium. We believe that it is the best way to end the work, with a call to hope. We want to believe that utopia is possible, and so the results we provide corroborate this idea, with specific examples of experiences that already work in our society and in our time.

We shall end, by way of conclusion, with a few reflections on why we think that the Proximity Police is the appropriate law enforcement instrument, from an ethical point of view, to offer to all citizens. The task seems ambitious; it is clear from the onset that the intention is to address a topic that interests us since it has been a very important part of our life course, a topic which has not been researched into a great extent in Spain and that, with the dissemination of its principles and postulates, we hope to contribute to consolidate a way of understanding police action that can be positive for 21st century citizens. I wish it had practical consequences.

Finally, I would like to add my recognition and emotional tribute to all those professionals who, most of the time under the criticism and incomprehension of many other colleagues, believed, wanted and knew how to move the Proximity Police forward with the only reward of providing a better service to all citizens.

PRIMERA PARTE:

GÉNESIS DE LA POLICIA EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA

Capítulo 1

Breve acercamiento al modelo policial español

“Toda realidad que se ignora, prepara su venganza”.
J. Ortega y Gasset

“La libertad, no es que haga mejores a los hombres, es que los hace sencillamente hombres”
Manuel Azaña

Vamos a dedicar unas páginas de inicio al modelo policial español como mejor forma de introducir el objeto de estudio que, con sus singularidades, se centra en la Policía Española. Y ello, por la convicción un tanto orteguiana de que es necesario conocer plenamente la realidad antes de pretender influir en la misma.

La expresión “modelo policial” tiene una doble acepción generalmente entendida; por un lado el marco que se desprende del mandato constitucional y de la Ley Orgánica 2/86, esto es el modelo vigente; y por otro la orientación hacia el ciudadano que debe tener la función policial.

En un Estado moderno y democrático las leyes deben dar respuesta a los problemas, necesidades y pretensiones de sus ciudadanos, de ahí que ambas concepciones de modelos deben ser tenidas en cuenta para hacer posible su convergencia. En nuestro caso, por un lado el “modelo” legal parte de la Constitución,

concretamente de su artículo 104, cuando manifiesta: “*Las fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”; y por otro, la orientación que marcan los ciudadanos, el paradigma de lo que desean de la Policía, sus valores y sus misiones...Esto no está escrito en ninguna parte, simplemente fluye serenamente en el sentir mayoritario del pueblo. Es algo parecido a lo que decía San Agustín: “*El precio del hombre, es su propia voluntad*”.

Es claro que el modelo policial lo diseñan las normas; en concreto en España el modelo emana de lo dispuesto en la Constitución y posteriormente en la Ley Orgánica 2/86. Sin embargo, un modelo no puede consistir solo en la fijación mediante norma escrita y de manera definitiva de una concreción de estructuras inamovibles que ejercen actividades prefijadas y absolutamente tasadas en el tiempo. Un modelo policial ha de situarse en unas coordenadas históricas concretas para poder comprenderlo, explicarlo, definirlo y, en su caso, establecer las líneas de su previsible evolución acorde con la evolución de la sociedad para la que se crea, a la que sirve y a la que se debe.

Nos referimos pues, a modelo en esta segunda acepción como un arquetipo que se propone y una línea a seguir, bien por ser lo deseable, bien por ser lo necesario en cada momento concreto. Entraríamos así en el ámbito no de lo estrictamente regulado sino de aquello que marcaría una tendencia a la que dirigirse y a la que el legislador ha de orientar sus esfuerzos.

Obvio es afirmar que el modelo policial está íntimamente unido al modelo mismo del Estado. Así un Estado centralizado, tendrá un modelo policial centralizado, y otro federal, tendrá cuerpos policiales federados. Sucede que hay que partir del modelo legal vigente para poder disertar sobre el otro aspecto de metodología policial que, a nuestro juicio, es la parte que se entronca de forma más fidedigna con el objeto de estudio de este trabajo. A priori, un modelo policial democrático debería contar con una serie de rasgos definitorios entre los que podríamos citar los siguientes:

- Correspondencia con el modelo y estructura estatal.
- Flexibilidad, para poder evolucionar de forma paralela a los cambios sociales y no encorsetarse sin poder servir a la ciudadanía a la que se debe.
- Tener como objetivo fundamental el servicio al ciudadano.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes así como el resto del ordenamiento jurídico.
- Concepción clara de la Policía como servicio público al servicio de la sociedad.
- Profesionalización de la Policía, considerando a sus miembros como profesionales y, por tanto, como parte de la sociedad a la que sirven.
- Modos de actuación definidos por políticas públicas de seguridad, elaboradas por todos los actores que tomen parte de una u otra forma en la seguridad pública.
- Existencia de planes de seguridad.
- Transparencia.
- Adecuación de sus estructuras y servicios al territorio más próximo.
- Integración en estructuras policiales supranacionales.

Respecto a este último aspecto, el de la integración en estructuras supranacionales, auguramos va a tener cada vez mayor trascendencia dada la evolución política de España en el marco de la Unión Europea. De hecho, estos rasgos definitorios citados se engloban en un escenario más amplio como el que se recoge en diferentes recomendaciones de las instituciones europeas. Entre ellas queremos destacar, por ejemplo, por su relación con esta tesis la Recomendación 10, de 19 de septiembre de 2001, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que da carta de naturaleza al llamado Código Europeo de Ética de la Policía, cuyos términos deberían ser tenidos en cuenta por el legislador en cada ocasión que se aborda un cambio legislativo en materia policial.

La legislación parece converger hacia un desiderátum de mejora, aunque en la práctica no siempre es así, como veremos en capítulos posteriores (capítulo 9, por

ejemplo) y como cualquier ciudadano sabe por la mera experiencia cotidiana. No obstante lo anterior, y en líneas generales, coincidimos con la apreciación del profesor Barcelona Llop cuando defiende que “*los policías españoles han interiorizado bien las claves del sistema de los derechos fundamentales*”¹⁷; y esto fue así prácticamente desde el momento mismo, y aún antes, de la aprobación de la Constitución.

Con las características anteriormente citadas, el tenor normativo tan sólo habrá de marcar condiciones y formalidades, porque si se recoge los aspectos fundamentales (y la L.O.2/86 así lo hizo) el resto tiene ya poca o nula trascendencia. En todo caso, la Policía del nuevo modelo constitucional integra en su funcionamiento la calidad de la gestión y una capacidad de adaptación permanente a la evolución social y a las nuevas demandas ciudadanas que irán cambiando según el devenir de los tiempos.

1.1 El mandato constitucional

Tras la muerte del General Franco y con los nuevos signos de apertura iniciados de inmediato por el Gobierno de Adolfo Suárez un nuevo escenario apareció en el panorama político español, al que hubieron de adecuarse paulatinamente los diferentes Cuerpos policiales.

La llamada Transición y los diferentes pactos alcanzados por los principales partidos parlamentarios (en especial UCD y el PSOE) fueron el inicio de lo que posteriormente se consolidaría en la Constitución. En estos acuerdos se sentaron las bases genéricas para originar y consolidar un régimen moderno cuyo eje vertebrador fuera la supremacía del estado de derecho liberal y democrático.

¹⁷ BARCELONA LLOP, J. “Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas”, *Documento de trabajo 103/2006*, Fundación Alternativas (2006), 1-67, pg. 9.

Así, con carácter previo a la Carta Magna, hubo algunos hitos, como los llamados Pactos de la Moncloa en 1977, que sugerían cambios importantes en la normativa española a diferentes niveles. Otros fueron previos, como la legalización de los partidos políticos, la ley de amnistía o las primeras elecciones libres de 1977. Mucho estaba cambiando el escenario político y social de España y por ello todas las instituciones debían adaptarse a estos cambios.

En la esfera de la seguridad reinaba mucha confusión por lo que era conveniente una reflexión serena y en profundidad antes de tomar cualquier decisión. Uno de los principales problemas, aunque no el único, era el futuro “encaje” de las Policías dependientes de las Comunidades Autónomas en el marco de seguridad que surgiera de la Constitución. En tal sentido, son esclarecedoras las declaraciones recogidas por varias agencias del entonces ministro de Administración Territorial, José Pedro Pérez Llorca, quien aseguraba sobre este tema “*el Gobierno desea tomarse un tiempo para reflexionar sobre el mismo*”¹⁸. Esto fue tan cierto que no se abordó esta cuestión en aquel momento. Correspondió al siguiente gobierno sacar adelante el mandato constitucional de redactar una ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que ilustra de la enorme dificultad para impulsar ciertos temas en la España de los primeros años constitucionales.

1.2.-Evolución del panorama policial español

El panorama policial hasta ese momento era el siguiente: tan sólo dos escalones de seguridad, el de los cuerpos a nivel municipal (las Policías Municipales, con un carácter meramente auxiliar y subordinado a los cuerpos estatales) y los cuerpos policiales a nivel estatal, donde nos encontramos a la Guardia Civil, a la Policía Armada y al Cuerpo Superior de Policía.

¹⁸ AGENCIAS: 14 de mayo de 1980.

1.2.1.- Guardia Civil

La Guardia Civil fue fundada el 13 de mayo de 1844 por Francisco Javier Girón, Duque de Ahumada y desde su nacimiento ha tenido una doble dependencia ya que nació -y permanece- como un Instituto armado de naturaleza militar, sujeto al Ministerio de Defensa en lo que respecta a organización, personal y disciplina, pero con dependencia funcional del Ministerio del Interior, para cumplir las misiones que se le encomiendan, en especial funciones de seguridad.

Finalizada la guerra civil, dado a que un porcentaje significativo de sus miembros, entre ellos el Inspector General del Cuerpo, General Pozas, permaneció fiel al gobierno legítimo republicano, hubo un periodo de indefinición y en el que, según algunos historiadores¹⁹, existió cierta pretensión impulsada por el nuevo régimen de hacer desaparecer al benemérito instituto. Sin embargo, no sólo no fue así sino que, tras su oportuna reestructuración realizada mediante la Ley de 15 de marzo de 1940, se fortaleció al unificarse la Guardia Civil con el histórico y centenario Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras (que había sido fundado en 1829 por el mariscal José Ramón Rodil) asumiendo desde entonces, además de las competencias que ya tenía, las de vigilancia de costas y fronteras, así como las de represión del fraude y contrabando.

Con todo, la Guardia Civil es la institución policial española que menos ha cambiado a lo largo de los años, y sigue con unas competencias, una estructura y una organización muy similar a la que se le otorgó en el momento de su fundación. Quizá influye en ello, además de la voluntad de los diferentes gobiernos, el hecho de la idiosincrasia tan especial de sus miembros y de su forma de entender el servicio. Es significativo en este sentido la propia forma de vivir sus miembros de forma endogámica alrededor de las “casas cuartel” o los valores de servicio plasmados de forma inalterable por la “cartilla del guardia civil” que desde 1845 viene siendo el

¹⁹ Vease por ejemplo THOMAS, H., (1976). *Historia de la Guerra Civil Española*. Barcelona. Grijalbo.

auténtico código deontológico y moral del Cuerpo y a cuyas disposiciones se sigue aludiendo en la actualidad. Baste recordar en este sentido el tenor literal del artículo primero de la mencionada cartilla, que dice: “*El Honor es la principal divisa del Guardia Civil. Debe, por consiguiente, conservarse sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás*”.

Es de justicia reconocer en este momento que por nuestra experiencia personal, esta divisa sencilla y rotunda sigue teniendo plena vigencia en la mayoría de los guardias civiles que prestan servicio en la actualidad.

1.2.2.- Policía Armada

La Policía Armada tenía como razón de ser prioritario el mantenimiento del orden público, con un aparato centralizado y muy militarizado, fiel al régimen político imperante en España. Para Manuel Ballbé, el Cuerpo de Policía Armada tenía como misión: “...mantener la tranquilidad en la calle y (estaba) escasamente capacitado para cumplir las competencias que la ley le asignaba en otros campos”.²⁰

Cuando finalizó la guerra civil y comienza a reestructurarse el nuevo régimen, es el Ejército el que ejerce directamente las funciones de orden público hasta que, mediante la ley de 3 de agosto de 1939, se crea el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico; posteriormente en marzo de 1941 se aprobó la Ley de Reorganización de los Servicios de Policía, integrándose la Guardia de Asalto (Cuerpo de Seguridad y Asalto de la época republicana) en la Policía Armada y desapareciendo asimismo el Cuerpo de Vigilantes de Caminos.

La nueva Policía Armada tiene estructura militar y sus funciones son de control, represión y orden público. En los primeros años compaginó su trabajo (cuyos límites

²⁰ BALLVÉ, M. (1978). “Fuerzas de orden público”, en el volumen *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canvi, pg. 144.

resultaban difusos) con la Guardia Civil, fundamentalmente en la lucha contra los maquis. En 1959 se creó la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, por lo que se desligaron estas competencias de la Policía Armada que mantuvo sobre todo las de orden público.

En 1959 se aprueba la Ley de Orden Público de 30 de julio, que pese a la lejanía de su promulgación, deja entrever la futura unificación de cuerpos estatales (Policía Armada y Cuerpo General de Policía, posteriormente denominado Cuerpo Superior de Policía), ya que deslindaba competencias. Así, al Cuerpo General de Policía se le encomienda las misiones y tareas de información e investigación, mientras que la Policía Armada se preserva la vigilancia y seguridad del Estado. Ambos Cuerpos se integran en la Dirección General de Seguridad. El artículo 18 de dicha norma, es meridianamente claro para con las misiones y organización de la Policía Armada:

“El Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico tendrá carácter y organización eminentemente militares, y sus componentes quedarán sujetos en todo al Código castrense”.

Con el tiempo, la Guardia Civil circunscribió su actuación en poblaciones rurales, se estableció como norma no escrita el listón de poblaciones con menos de 20.000 habitantes, mientras que la Policía Armada actuaba en ciudades, en misiones de mantenimiento del orden público y la seguridad en general.

En 1968 alcanzaron por primera vez el número de 20.000 efectivos, llegaron a tener su propia academia de formación en Canillejas (Madrid) y con el surgimiento de los movimientos sociales que vaticinaban el fin del régimen, sus tareas fundamentales se centraron en la represión y los grupos antidisturbios (las llamadas Compañías de Reserva), actuando en todo tipo de manifestación, huelga o movimiento ciudadano o sindical que en aquellos años proliferaban por doquier. Debido al color del uniforme se les conocía coloquialmente como los “grises”, denominación que ha perdurado en el recuerdo muy ligado a las actuaciones de represión a estudiantes y trabajadores en los últimos años del franquismo.

Tras la muerte del General Franco y después de las primeras elecciones democráticas, ya en 1978, pero antes de la reestructuración general de los cuerpos policiales a la que condujo la L.O. 2/86, la Policía Armada, a raíz de la Ley 55/1978 de 4 de diciembre, pasó a llamarse Cuerpo de Policía Nacional, pasando a ser su uniforme color marrón, lo que perduró hasta la aprobación de la LOFCS y con la consiguiente integración y aparición del Cuerpo Nacional de Policía. En el momento de la integración su número se elevaba aproximadamente a unos 40.000 efectivos.

1.2.3.- Cuerpo Superior de Policía

Denominación surgida a raíz de la Ley de Policía de 1978, y que denominaba (con, a mi juicio, una designación “engañosa” ya que no hay competencias superiores e inferiores, sino diferentes) al preexistente Cuerpo General de Policía, encargado en las tareas de investigación e información.

El Cuerpo General de Policía, y por tanto también el Cuerpo Superior, tenía carácter civil pero sometido a una rígida jerarquía ya que se encuadraba (junto a la Policía Armada) en un mismo órgano directivo superior: la Dirección General de Seguridad.

Sus miembros se encontraban radicados en las comisarías, en capitales de provincia o núcleos importantes de población (más de 20.000 habitantes) donde cuantitativa y casuísticamente mayor razón de ser tenían, ya que había mayores posibilidades de investigación, con la llamada “investigación criminal”, y también en su otra gran rama, la “brigada político-social”, de realizar tareas de información y represión político social.

Sus miembros vestían generalmente (salvo actos protocolarios) de paisano, dadas las funciones que desempeñaban, y conocidos así por la ciudadanía de forma coloquial como la “policía secreta”.

Tras estas brevísimas pinceladas para describir el panorama policial preconstitucional, podemos subrayar el hecho de que la organización policial española de aquel momento, según muchos autores, “*responde a la tradición jacobina centralista y estatalista*”²¹, nada alejada por ejemplo de la visión de O’Donell cuando decía en 1854 que:

*“...la distribución de la Guardia Civil en más de mil destacamentos, proporciona una ocupación verdaderamente militar de todo el territorio”*²².

Queda claro que los gobiernos democráticos tenían en su agenda como objetivo prioritario lograr unas fuerzas policiales democráticas, alejadas de los valores, principios y objetivos de las Policías y de las décadas anteriores. Por tanto, había que hacer un esfuerzo notable para lograr ese cambio policial y andar un camino con muchos objetivos y jalones, en relativamente poco tiempo.

Para ello, uno de esos hitos fue la Ley de Policía de 1978 (Ley 55/78), que sentó un marco idóneo sobre el que crear una Policía adecuada para una sociedad democrática. En opinión de Martín Turrado Vidal:

*“Los criterios básicos que se establecieron para la reforma policial eran el apoliticismo, la profesionalización y tecnificación, la admisión de los sindicatos, el cambio de nombres de los Cuerpos, mejoras en la formación, abrir el paso al ingreso de la mujer en la policía (...), finalmente se trataba de dar criterios para delimitar la distribución territorial y funcional entre la Guardia Civil y la Policía”*²³.

²¹ GIL MÁRQUEZ, T. (1999). *Modelo Policial y forma de estado en España*. Barcelona. Ed. Atelier, pg. 63.

²² Citado por LÓPEZ GARRIDO, D. (1982). *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona. Ed. Crítica, pg 163 y ss.

²³ TURRADO, M. (2000). *La Policía en la historia contemporánea de España*. Madrid. Ministerio del Interior, pg. 269.

Llama la atención el hecho de que esta Ley fuera aprobada el 4 de diciembre, esto es, dos días antes del referéndum constitucional, y que pese a ello no evitó anticiparse al nuevo escenario liquidando de hecho la legalidad vigente desde los años cuarenta, lo que implicó un avance significativo en el camino hacia un modelo policial de una España democrática.

En ese marco, el texto constitucional finalmente entró en vigor el 28 de diciembre del mismo año. Es destacable que en el mismo se remita nada menos que a una ley orgánica (prueba de la importancia que le concede el constituyente a las materias de seguridad) la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuerpo normativo que se haría esperar aún algún tiempo.

La Constitución, con breve claridad, ofrece dos rasgos incontestables de hacia donde se debía encaminar el modelo democrático de policía en la nueva España constitucional y configura, por tanto, un marco jurídico a desarrollar. A nuestro modo de ver, los artículos 8 y 104 son fundamentales y suficientes en este sentido ya que entre ambos apuntan las dos características destacables del nuevo escenario.

Por un lado, se desvincula al Ejército de la seguridad o del orden público tal y como había sido una constante durante décadas en la historia contemporánea de nuestro país. Hasta la Constitución, era continua la intromisión militar en ámbito civil, y continuas las referencias en que se hacía garante del “orden interior” a las Fuerzas Armadas. En este sentido, el artículo 8.1 de la Constitución es de una claridad meridiana:

“Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”.

Quizá habría que matizar la existencia de la Guardia Civil, ya que pese a figurar en la Ley del 78, y posteriormente en la LOFCS (LO 2/86), como un instituto armado

de naturaleza militar, sin embargo pertenece a las FCS y no a las Fuerzas Armadas tal y como queda meridianamente claro en la LOFCS. Cabe insistir en el hecho de que en aquellos momentos esta distinción era aún más difusa ya que incluso el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 21 de septiembre) aspiraba, en su artículo 70.1, a mantener la caracterización de la Guardia Civil como un cuerpo militar integrado en el Ejército de Tierra.

Podría darse el caso de que prosperase alguna pretensión, de las que suelen recogerse con frecuencia en los programas políticos, en línea con la total desmilitarización de la Guardia Civil. Ello podría darse, en línea similar a cómo se ha procedido por ejemplo en Bélgica con respecto a la Gendarmería que perdió su carácter militar a raíz de la Ley de 18 de julio de 1991. Sin embargo, esta pretensión se encontraría con múltiples dificultades, principalmente en el seno de la corporación y en la propia sociedad, además de las propiamente jurídicas, que se empeñarían en lograr algo que, de facto, ya existe porque la Guardia Civil no tiene atribuidas funciones militares.

Como segunda característica diferenciadora el artículo 104, no en balde encuadrado en el Título IV, “Del Gobierno y de la Administración”, considera a la Policía como una parte más de la Administración, si bien es cierto con especiales consideraciones sobre todo en aspectos estructurales y funcionales. Su redacción es asimismo meridiana y certera:

“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

En idéntica línea a la que comentamos, el profesor Crespo Hellín incide en esto y añade que el modelo policial emergente de la Constitución de 1978 se basa en tres pilares; en primer lugar se abandona el concepto de “orden público” que deja paso al más adecuado de “seguridad ciudadana”; en segundo lugar, se deslindan claramente las competencias de Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 8 y

104); y en tercer lugar, la nueva organización territorial permite y determina la coexistencia de cuerpos policiales, estatales, autonómicos y locales²⁴.

Pero, desde la Constitución, que marca el inicio, hasta la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que complementará el diseño del modelo policial español, todavía quedaba algún camino por recorrer que no fue tan inmediato ni rápido como se preveía dada la complejidad propia del escenario y por tratarse de un tema -la seguridad- que no resulta fácil ya que, como diría muy acertadamente años después la propia Ley Orgánica:

“...la seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición”²⁵.

Durante los gobiernos de la Unión de Centro Democrático hubo varios intentos de dar cumplimiento al mencionado mandato constitucional, aunque ninguno de ellos llegó a concretarse, bien por falta de oportunidad, bien porque la materia a regular pudiera levantar ciertas ampollas en aquellos primeros años constitucionales con aspectos de difícil asimilación, como pudieron ser el de las competencias de las embrionarias Policías Autonómicas. Téngase en cuenta que la citada Ley de Policía (Ley 55/78) ignora por completo la existencia de los cuerpos autonómicos y exclusivamente lo que hace es una puesta al día del escenario policial heredado del franquismo. Pese al esfuerzo realizado, esta Ley cuenta con muchas deficiencias entre

²⁴ CRESPO HELLÍN, F. (1998). *Puntos de debate y reforma del modelo policial*. Libro de ponencias del I Congreso Nacional de Policía Local. Ayuntamiento de Valencia. Valencia, pg. 51.

²⁵ Introducción de la Ley Orgánica 2/86.

las que destaca el hecho de ignorar la nueva estructura del estado basada en tres espacios territoriales: municipio, comunidad autónoma y estado.

Otro factor digno de mención en las efervescentes circunstancias de aquella coyuntura es el incremento inusual de agentes de dependencia municipal, con cometidos difusos y competencias no reguladas. Las Policías Municipales pasaron de tener unos 20.000 miembros en toda España en 1975 a unos 50.000 efectivos a principios de los años ochenta²⁶, esto habría de tenerse en cuenta en la Ley Orgánica futura, como así fue, ya que cualquier ley que no parte de la realidad nace con los cimientos quebrados. Sabido es que en la Ley Orgánica se reconoció, por vez primera, el carácter policial, plenamente policial, de las Policías Locales con sus competencias propias, algunas de carácter exclusivo y otras compartidas.

Este llamativo incremento numérico de las plantillas de las Policías Locales obedecía al interés de los partidos de izquierda, fundamentalmente PSOE y PCE, de contar con unos mandos policiales “afines”, sobre todo en las grandes ciudades con capacidad de contrarrestar a unas Policías Estatales marcadas por la herencia de varias décadas de organización con un sesgo de marcada fidelidad al orden establecido y, en consecuencia, al régimen franquista. En este sentido, mantiene Amado Romero que:

...“el movimiento de potenciación de las Policías Locales en España de la década de los 80, respondía en realidad a una instrumentalización que pretendía sustituir a las policías del Estado –supuestamente politizadas, ineficaces y divorciadas de la ciudadanía- por estos cuerpos recién descubiertos y que parecían reunir todos los elementos requeribles para presentarse como una policía al servicio exclusivo del

²⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR (1996). *El Modelo Policial Español*. Madrid. Secretaría de Estado de Interior.

ciudadano, incontaminada y llamada a constituir esa panacea que se entendía debería ser la Policía de Barrio”²⁷.

Esa pretendida “sustitución” de la que habla Amado Romero fue hipotética ya que ninguna norma llegó a avanzar, ni siquiera a nivel de proyecto, en ese sentido. Lo que sí resulta altamente significativo es el hecho de que las Corporaciones, surgidas con posterioridad a las primeras elecciones municipales (1979), tuvieran como objetivo prioritario potenciar a las Policías Locales, incluyendo el relevo de los mandos policiales de muchas de las grandes ciudades españolas. Estos mandos eran muchos de ellos afectos al antiguo régimen, bien por estar ligados expresamente al Movimiento Nacional, a través de algunas de las múltiples variantes de afección activa (miembros de Falange, pertenecientes a Hermandades de ex combatientes, de alféreces provisionales, etc.) o bien por tratarse de militares de reconocida lealtad y fidelidad al régimen franquista que con el paso del tiempo habían dejado su filiación y formas castrenses por la más reposada y plácida actividad de las Policías Municipales. Organizaciones, no lo olvidemos, cuyos cometidos prioritarios estaban más centrados en las Ordenanzas Municipales y en el Tráfico urbano, que en el orden público o la seguridad ciudadana; no obstante, tampoco hay que olvidar que pese a su carácter auxiliar, y por tanto de subordinación a las Policías estatales, cualquier Cuerpo policial, competencias aparte, puede representar ante la ciudadanía una fuerza y una capacidad de persuasión siempre respetable.

Este carácter auxiliar al que nos hemos referido, confería a las Policías Municipales un poder latente del que se podía sospechar que, en determinados momentos críticos, apoyasen al “orden establecido” encarnado en las policías estatales, dada la probada y total lealtad de sus mandos; lo cual era crucial para la confianza de los mandos políticos del Estado.

²⁷ ROMERO, A. (1999). “El papel de las Policías Locales en el actual modelo policial”. Madrid. Revista de Documentación nº 22. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica, pg. 43.

En esta tesitura, tiene lugar el amplio incremento propiciado por los nuevos Ayuntamientos surgidos de las urnas, resultando más significativo el que muchos de los nuevos responsables tuvieran un común denominador: la afinidad con la extinta Unión Militar Democrática. Es decir, militares de los denominados “úmedos” y por tanto de abierta simpatía por corrientes de izquierda se pusieron al frente de las principales Policías Municipales de toda España.

Paradójicamente esta estrategia, que en apariencia habría sido diseñada con un claro propósito “democratizador” de la Policía, derivó en sus efectos contrarios porque transmitió a las Policía Municipales, tradicionalmente muy cercanas a los ciudadanos un espíritu “militar” (por clara influencia de los nuevos mandos) que propugnaba precisamente un acuartelamiento de efectivos y unas tácticas exclusivas de respuesta, muy alejadas al sentir general de los españoles y nada próximas a las preocupaciones vecinales.

Este fulgor momentáneo de las Policías Locales es un hecho que generó posteriormente frustración en muchos de sus miembros (como se verá posteriormente en el capítulo 9) quienes se aventuraron a creer, e incluso a practicar en algunas ocasiones de forma ciertamente temeraria, competencias que no eran las propias generando no pocos desarreglos. Esta desorientación general era lógica si tenemos en cuenta los tiempos turbulentos en que se producían los hechos comentados. Tiempos en que el temor a la involución era algo real, en que los ataques del terrorismo interior eran tremendos (en el año 80 prácticamente cada cuatro días se producía un asesinato²⁸) y que las tensiones políticas por la democracia incipiente impedían legislar con el sosiego necesario. En este escenario, nos encontramos también con el hecho de que a distintos niveles administrativos no existía una idea clara de qué y cómo hacer posible la misión de garantizar la seguridad ciudadana por parte del Gobierno.

²⁸ Según datos de la Fundación Víctimas del Terrorismo (www.fundacionvt.org), en 1980 hubo 89 asesinatos a causa del terrorismo [consultada el 08-02-2017].

En 1979, año en que coincidieron las segundas elecciones generales con las primeras municipales, el gobierno de Adolfo Suárez enviaba el 3 de agosto al Parlamento el “proyecto de ley de seguridad ciudadana” que pretendía, una vez visto su contenido, abarcar todo aquello necesario para llevar adelante las previsiones constitucionales. Sin embargo, el debate en comisión se pospuso hasta diciembre, ya que, una vez más aparecía como escollo difícil de articular y encajar las policías propias de determinadas comunidades autónomas.

En ese marco no es de extrañar la vehemencia de algunas declaraciones públicas como las del entonces concejal de Madrid José Barrionuevo que mostraba sus discrepancias con el proyecto y hablaba sin ambages de “*insuficiente profesionalidad*”, “*exceso de mala burocracia*” o “*desorganización policial*”²⁹, para posteriormente plantear una estructura que aventuraba para años después, es decir un primer nivel local, con competencias en pequeña delincuencia, circulación y seguridad ciudadana; un segundo nivel “supralocal”, con competencias en delitos con conexión internacional o delincuencia organizada; y un tercer nivel en el que, como reflejo de esta confusión conceptual de aquel momento, se planteaba como propuesta la de crear un “*Cuerpo Paramilitar de Intervención*”, con competencias de orden público, sediciones o revueltas graves. Dentro de su lógica coyuntural, lo cierto es que este último cuerpo sugerido por Barrionuevo, lo contemplamos ahora con sorpresa e incredulidad con la perspectiva de apenas treinta años de historia.

En consecuencia, con estos antecedentes de desarreglo y cierta turbación en el mundo policial y con este clima de confusión o desconcierto era prioritario promulgar un marco jurídico que recuperase el equilibrio, el orden y la proporción. Sin duda, el gran caballo de batalla en aquellos momentos fue el de las Policías autonómicas. En un artículo publicado por el diario El País, Jaime Curbet hablaba de la necesidad

²⁹ EL PAÍS, 18-10-1979.

imperiosa de que un nuevo modelo policial se ajustase: “...*escrupulosamente a la nueva organización territorial y administrativa del Estado...*”³⁰.

Este proceso se caracterizó por la sensación, desde el Estado, de que se podía romper el principio de unidad policial, al desconfiar de las futuras Policías Autonómicas, y por otro lado, desde la periferia, se percibía como un freno a las legítimas pretensiones autonomistas y en una desconfianza insultante para las bienintencionadas pretensiones de los gobiernos nacionalistas. Además, estas diferencias conceptuales eran jalonadas por declaraciones y opiniones que en muchas ocasiones ponían más escollos en el tortuoso camino de lograr una Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que contentase a todos.

En esta línea, traemos a colación algunas opiniones de J. Queralt³¹ quien acusaba de que “*la estructura de nuestra policía en nada se diferencia de la de hace diez años*”, lo que podía ser cierto, pero posteriormente afirmaba con brusquedad que la situación “*roza la manicomial*”.

El proceso, además de largo o tortuoso, trasciende el objeto de este trabajo. Hay múltiples testimonios de lo difícil que resultó llegar a la Ley Orgánica. El trámite parlamentario, por ejemplo, fue duro. Diputados nacionalistas, como Marcos Vizcaya (PNV) hablaban de que el tratamiento que se iba a dar convertiría a policías locales y autonómicos en “*meros alguaciles ilustrados*”; otros como el comunista Pérez Royo hablaban de “*carencia de respeto*” al modelo constitucional; y a la postre tampoco estaba satisfecho el ex ministro centrista Martín Villa quien se declaraba partidario por el modelo anglosajón de un único cuerpo de Policía, aun a sabiendas de que no tenía encaje en la estructura territorial que defiende la Constitución, ya que de esta manera no tendría cabida ni las Policías Autonómicas, ni tampoco las Policías Locales. Esto, todo

³⁰ EL PAÍS, 13-5-1985.

³¹ EL PAÍS, 16-10-1984.

sea dicho de paso, desde un punto de vista técnico policial, a juicio de quien esto escribe no sólo no sería una mala praxis sino que, a nuestro criterio, sería totalmente conveniente.

Con todo ello, lo cierto es que después de un proceso iniciado en 1983, el 13 de marzo de 1986 se aprobó finalmente la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O.2/86). La aprobación de la misma supuso un esclarecimiento del panorama policial y un intento de sistematizar y ordenar un espacio sensible, sobre todo aquellos primeros años democráticos, en cuestiones como la de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la seguridad ciudadana.

1.3.- La Ley Orgánica 2/86

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) supuso un importante esfuerzo modernizador de las policías españolas desde todos los puntos de vista. Algunas cuestiones, como la organización y el estatuto de los policías, así como sus propias funciones, fueron tratadas con un enfoque ciertamente novedoso, acorde y coherente con la Constitución.

El modelo policial surgido a raíz de aquella norma se caracteriza por las siguientes características:

- Es un modelo que trata de establecer una armonía entre las FFCCSS de los tres escalones territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- Distribuye competencias entre los diferentes Cuerpos de los diferentes entes territoriales de forma congruente con lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la Constitución.

- Preserva para los Cuerpos estatales las competencias de carácter supracomunitario.
- Otorga a los cuerpos policiales la consideración de servicio público dirigido a la protección de la comunidad.
- Integra en el Cuerpo Nacional de Policía a los preexistentes Cuerpo Superior de Policía y Policía Nacional (antigua Policía Armada).
- Establece unos principios básicos de actuación, comunes a todos las Fuerzas y Cuerpos existentes en el territorio, que vienen a ser, de hecho, un auténtico código deontológico que se adecúa a los valores constitucionales.
- Fija unas disposiciones estatutarias igualmente comunes a todas las FFCCSS.
- Mantiene dos cuerpos de carácter estatal, definiendo a ambos como institutos armados, uno de naturaleza civil y otro de naturaleza militar, por lo que se alinea con esquemas similares a otros países de nuestro entorno, como Francia, Italia, Portugal y, en aquel momento, Bélgica.
- Aboga por subrayar los valores de la coordinación y cooperación policial, partiendo de que la seguridad es una competencia difícil de parcelar.
- En esta línea, se crea el Consejo de Política de Seguridad a nivel nacional.
- Igualmente se crean las Juntas de Seguridad a nivel autonómico o local.

De esta descripción y de sus características más destacadas se desprende, como resumen global, los cinco aspectos siguientes:

- ✓ El reconocimiento de los valores constitucionales en cuanto a valores de actuación.
- ✓ El reconocimiento del “mapa constitucional” también en lo policial.
- ✓ La distribución de competencias entre las FF.CC.SS.
- ✓ La necesidad de colaboración entre los diferentes Cuerpos y Fuerzas.
- ✓ La preservación por parte del Estado de dos Cuerpos estatales, uno de ellos, la Guardia Civil, que mantiene su carácter militar.

Como se ve, y el propio título que da nombre a la ley así lo muestra, el centro de gravedad que pivota la articulación de la Ley Orgánica del 86 se centra en los Cuerpos de Seguridad y no en un punto de vista puramente técnico de seguridad.

En puridad, lo que el texto de la Constitución demanda a la Ley Orgánica es precisamente eso: determinar las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las FFCCSS. Esto es, requiere un esquema claro de organización policial, posible, real y compatible con los valores constitucionales.

Podemos afirmar que más que partir de un análisis de la seguridad y buscar medidas adecuadas para luchar contra la inseguridad, se dedicó el grueso de su articulado a establecer las diferentes competencias de los Cuerpos de Seguridad, a buscar el ajuste y equilibrio con la nueva estructura territorial y administrativa del Estado, y a poner en orden lo que muchos, entre otros el entonces concejal y después Ministro del Interior José Barrionuevo, consideraban como una enorme “*desorganización policial*”³².

Además, tras un punto inicial en el que tomaban fuerza algunas posturas proclives a realizar una depuración de lo que habían sido las Fuerzas policiales durante las décadas anteriores³³, surgía otra corriente tendente a legitimar lo existente, a buscar cierta convergencia en algunos Cuerpos policiales y, en definitiva, a decantarse por una racionalización en la distribución de las diferentes Fuerzas y Cuerpos que compartían responsabilidades en España.

Fruto de aquella Ley, de su gestión, de su desarrollo y de los años transcurridos desde entonces, nos encontramos por un lado con la legitimación de las Fuerzas y

³² Declaraciones a EL PAÍS, 18-10-1979.

³³ JAR COUSELO, G. (1995) *Modelo policial español y Policías Autónomas*. Madrid. Ed. Dykinson, pp. 43 y ss.

Cuerpos como instrumento cierto y adecuado para llevar a cabo un mandato constitucional; y por otro con una clara consolidación del modelo diseñado en aquel momento. En palabras de Tomás Gil Márquez, la nueva Ley Orgánica:

“...ha supuesto un paso importante en el proceso democratizador de los aparatos de seguridad del Estado y una nueva reestructuración de las competencias policiales en base a la organización territorial del Estado recogida en nuestro texto constitucional”

³⁴.

Si en páginas anteriores dábamos unas pinceladas al escenario policial existente en la España pre-constitucional, quisiéramos dedicar unos párrafos al marco posterior a la Ley Orgánica que es, con todas sus defectos o virtudes, el marco actual.

1.3.1.- Cuerpo Nacional de Policía

Surge como fusión del Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Armada, esto es un cuerpo civil con otro militar, y queda definido como un instituto armado de naturaleza civil, expresión que, en su momento, levantó ciertas ampollas en diferentes partidos ya que parecía cuestionar su carácter plenamente civil. Hoy día, treinta años después, parece que está asumido.

Las funciones propias del Cuerpo Nacional de Policía, descritas en el artículo 12 de la LO 2/86, son:

- Expedición del documento nacional de identidad y pasaporte.
- Control de entrada y salida del territorio nacional.
- Extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.

³⁴ GIL MARQUEZ, T. (1999). *Modelo policial y forma de Estado en España*. Barcelona. Ed. Atelier, pg. 99.

- Vigilancia e inspección del juego.
- Investigación y persecución de los delitos relacionados con las drogas.
- Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países según lo establecido en los Tratados o Acuerdos internacionales.
- Control de las entidades y servicios privados de seguridad.

Además de estas competencias propias y exclusivas, el artículo 11 describe una serie de competencias para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que serán competencia del Cuerpo Nacional de Policía, o de la Guardia Civil, según la distribución territorial. Es decir, si un delito se comete en un núcleo rural, será investigado por la Guardia Civil y si se comete en una ciudad, será el Cuerpo Nacional de Policía el competente.

Estas funciones, descritas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/86, son las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- Prevenir la comisión de actos delictivos.
- Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.

- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- Colaborar con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe, o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

1.3.2.- Guardia Civil

Por lo que respecta a la Guardia Civil, es el Cuerpo que menos diferencias ha experimentado ya que en todo lo básico permanece igual desde 1940 y, en lo esencial, prácticamente desde su fundación.

Conserva la condición de Instituto armado de naturaleza militar y, por tanto, la doble dependencia de los Ministerios de Defensa y de Interior.

Las funciones propias que tiene encomendadas, descritas en el artículo 12 de la LO 2/86, son:

- Derivadas de las legislación sobre control de armas y explosivos.
- Resguardo fiscal del Estado.
- Actividades encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- Vigilancia del tráfico en las vías públicas interurbanas.
- Custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones de interés.
- Conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos y riqueza cinegética, piscícola y forestal.
- Conducción interurbana de presos y detenidos.

Además, como ya se ha dicho con respecto al Cuerpo Nacional de Policía, en función del lugar será competente para llevar a cabo las funciones previstas en el

artículo 11, tal y como ya se ha señalado en el apartado relativo al Cuerpo Nacional de Policía.

1.3.3.- Policías de las Comunidades Autónomas

La Ley da cabida, como desarrollo a la estructura territorial surgida de la Constitución, a las Policías de las Comunidades Autónomas siempre que los respectivos Estatutos de Autonomía lo prevean.

Los Estatutos que contemplan tal posibilidad son: País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias, aunque en estos treinta años sólo han prosperado policías propias con competencias plenas a todos los efectos en País Vasco, Cataluña y Navarra. Existen además, Unidades del Cuerpo Nacional de Policía, adscritas a las comunidades autónomas de Galicia, Andalucía y Comunidad Valenciana; y en la comunidad de Madrid existe una llamada “unidad de colaboración”.

Las Comunidades Autónomas podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

1. Con carácter de propias:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de la Ley Orgánica 2/86.

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

Se incide además, en el hecho de que el ejercicio de estas funciones corresponderá prioritariamente a los Cuerpos Autonómicos, sin perjuicio de la intervención de las FCSE cuando, bien a requerimiento de las autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia lo estimen necesario.

1.3.4.- Policías Locales

La segunda novedad importante de la LO 2/86 es que confiere por vez primera carácter pleno a las Policías Locales, como cuerpo policial y ya no como auxiliar, ni subordinado otros Cuerpos.

Sus competencias, recogidas en el artículo 53, recogen tanto las exclusivas, caso del tráfico en el casco urbano, como compartidas. Someramente son las siguientes:

a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

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

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

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de la propia Ley Orgánica 2/86.

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

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

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

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

En última instancia y para preservar cuestiones de índole técnica, que deben ser prioritarias para la eficacia de las investigaciones (unidad de archivo por ejemplo) la ley prevé que las actuaciones previstas en los apartados c) y g) deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

Ofrecemos a continuación unos cuadros comparativos de las competencias por Cuerpos Policiales según la Ley Orgánica 2/86:

<i>TIPO DE POLICÍA</i>	<i>CUERPO NACIONAL DE POLICÍA</i>	<i>GUARDIA CIVIL</i>	<i>POLICÍAS AUTONÓMICAS</i>	<i>POLICÍAS LOCALES</i>
Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Mantener y restablecer en su caso el orden y la seguridad ciudadana Prevenir la comisión de actos delictivos 		<ul style="list-style-type: none"> Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas (2). 	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar los espacios públicos y COLABORAR con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y en el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
	<ul style="list-style-type: none"> Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido 			
Protección de Personas y Bienes	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran. Velar por la protección y seguridad 		<ul style="list-style-type: none"> La vigilancia y protección de personal, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios (1). 	<ul style="list-style-type: none"> Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
		<ul style="list-style-type: none"> La custodia de las vías de comunicación terrestre, costa, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieren. 		

(1) Con carácter de propias. (2) En colaboración con las FCSE

TIPO DE POLICÍA	CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	GUARDIA CIVIL	POLICÍAS AUTONÓMICAS	POLICÍAS LOCALES
POLICÍA ADVA.	<ul style="list-style-type: none"> Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias. 	<ul style="list-style-type: none"> Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos. El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. 	<ul style="list-style-type: none"> Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma (1). La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma denunciando toda actividad ilícita (1). El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma (1). Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales (2). 	<ul style="list-style-type: none"> Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales de su competencia.
	<ul style="list-style-type: none"> La expedición del D.N.I. y de los pasaportes. El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación de su personal, medios y actuaciones. 			

TIPO DE POLICÍA	CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	GUARDIA CIVIL	POLICÍAS AUTONÓMICAS	POLICÍAS LOCALES
TRÁFICO		<ul style="list-style-type: none"> La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. 		<ul style="list-style-type: none"> Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
ECOLÓGICA		<ul style="list-style-type: none"> Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. 	<ul style="list-style-type: none"> Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza (3). 	
POLICÍA DE INVESTIGACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia. 			

TIPO DE POLICÍA	CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	GUARDIA CIVIL	POLICÍAS AUTONÓMICAS	POLICÍAS LOCALES
POLICÍA ASISTENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que en encuentren en situación de peligro por cualquier causa. Colaborar con los servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil. 		<ul style="list-style-type: none"> La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello (3). La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil (3). 	<ul style="list-style-type: none"> Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
POLICÍA JUDICIAL	<ul style="list-style-type: none"> Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes. 		<ul style="list-style-type: none"> Participar en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el Art. 29.2 LOFCS (2). 	<ul style="list-style-type: none"> Instruir atestados por accidente de circulación dentro del caso urbano. Participar en las funciones de Policía Judicial en la forma establecida en el Art. 29.2 de esta Ley. 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.
	<ul style="list-style-type: none"> La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. 	<ul style="list-style-type: none"> La conducción interurbana de presos y detenidos. 		

(1) Con carácter de propias. (2) En colaboración con las FCSE. (3) De prestación simultánea indiferenciada con las FCSE

Con esto, queda dibujado el nuevo panorama policial acorde con la nueva estructura territorial del Estado. Después de 30 años de vigencia, hay que reconocer sus logros evidentes aunque también existen carencias o defectos cuya enmienda no sólo es legítima sino también conveniente, siempre que puedan solventarse sin generar otro tipo de consecuencias imprevistas.

Es innegable que la LO 2/86 supuso en su momento la posibilidad de contar con posibilidades inéditas para profundizar en un modelo policial descentralizado, acorde al Estado de las Autonomías.

Es preciso aludir a que la necesaria colaboración y coordinación imprescindible en un “aparato” policial contemporáneo, en el que conviven tres distintos niveles competenciales, no ha funcionado adecuadamente y han surgido con demasiada frecuencia disfunciones, disparidades de criterio e ineficiencias que poco han ayudado a que las políticas públicas de seguridad lleguen a ser percibidas por los ciudadanos de forma paralela al esfuerzo que se realiza al implementarlas. En ocasiones, estas disfunciones son habituales, e incluso crónicas.

Sobre esta última cuestión, la descoordinación y el estudio del modelo policial actual como fuente de todos los problemas técnicos que sufren los profesionales de forma cotidiana, se ha debatido de forma profusa en los últimos años.

A veces se achaca al “modelo” incluso frustraciones personales de algunos profesionales de un Cuerpo Policial que, en realidad, quisieran ejercer las competencias de otro Cuerpo de Seguridad. Es relativamente frecuente que Cuerpos de Policía Local desempeñen de forma ordinaria funciones que exceden las que legalmente se les atribuye³⁵, asunto este que se convierte en peliagudo en especial respecto a las funciones de policía judicial. En estas circunstancias, los tribunales³⁶ suelen considerar que la realización de funciones que no tienen atribuidas no es suficiente para invalidar pruebas, lo que se entiende como una autorización tácita que proviene de la praxis procesal.

Esta situación no pasa desapercibida. En la Subcomisión para el Estudio del Modelo Policial, creada en el seno de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados en febrero de 1997 y cuyos trabajos se prolongaron varios meses, se recogieron algunas de estas circunstancias que hubieran requerido un mejor acomodo. De hecho, en su informe de conclusiones, en su página 27, se manifiesta lo siguiente:

³⁵ Ver por ejemplo: <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2017/06/05/5933ea95ca4741ee238b459c.html> [consultada el 6/6/2017].

³⁶ Ver por ejemplo, Sentencia 1662 del 26 de septiembre de 2006 del TSJ de Castilla y León.

“Es obvio que en los últimos años se ha producido un incremento notable de los cometidos que algunas corporaciones locales han ejercitado en el campo de la seguridad, yendo incluso más allá de las atribuciones que hoy por hoy les están normativamente conferidas. La diversidad de Cuerpos de policía local existentes en España, la variedad del medio sobre el que actúan y las diferentes demandas ciudadanas que éste genera, así como el grado distinto de formación y número de integrantes de estos Cuerpos, aconsejan seguir estudiando en el futuro la dimensión que el estamento municipal ha de representar en el conjunto del sistema público de seguridad, teniendo en cuenta que es aquí donde los principios de pluralidad y de asimetría resultan más evidentes, de modo que no cabrá propiciar propuestas generalizadoras. El Ministerio del Interior, las comunidades autónomas y los ayuntamientos debieran abordar un análisis tripartito que sustancie también un acuerdo político en esta materia y que ponga fin a las simples prácticas de hecho”.

De este documento resumen de los trabajos de la citada Subcomisión, el profesor Barcelona Llop³⁷ extrae tres conclusiones:

- En ciertos municipios los cuerpos locales van más allá de sus atribuciones legales.
- No cabe contemplar de forma homogénea una realidad plural y asimétrica.
- Es preciso poner fin a ciertas prácticas que, de hecho, no se ajustan a la virtualidad de las normas.

Estas conclusiones, a nuestro juicio siguen siendo actuales en los momentos presentes, veinte después de que se reuniera la Subcomisión en el Congreso de los Diputados, lo cual concluye la necesidad de que urja esta reflexión en profundidad y no se quede en un hecho aislado.

³⁷ BARCELONA LLOP, J., “Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los Cuerpos Locales de Policía: el estado de la cuestión”. *Diario de Derecho Municipal* (2012), pg. 2.

Este es un debate cíclico que aparece y desaparece según los avatares sociales. Lo cierto es que en el marco de esta Subcomisión para el estudio del modelo policial, creada *ex professo* en el Congreso de los Diputados, tras varias decenas de intervenciones de diferentes personalidades políticas, académicas, y de representantes de colectivos profesionales, sindicales, o vecinales de todo tipo, no hubo ni una sola propuesta firme a considerar para un posible nuevo modelo, aunque sí proliferaron las reflexiones y sugerencias de todo tipo.

En conclusión, muchos piensan que algo hay que cambiar aunque nadie es capaz de ofrecer (o ha tenido esa voluntad hasta este momento) una propuesta real que dé soluciones a los problemas presentes con suficiente fortaleza jurídica como para encajar en el difícil panorama de equilibrios entre administraciones y competencias en el que nos movemos.

De ahí que, en muchos otros profesionales, entre los cuales nos incluimos, exista la percepción de que la Policía puede cambiar más en lo que respecta a procedimientos que en estructuras y que, en su caso, éstas cambiarían en función de las necesidades propiciadas como consecuencia de un nuevo escenario de interrelación entre cuerpos policiales y ciudadanos. Lo cual no exime que haya que explorar nuevas propuestas estructurales y analizar sus pros y contras. En esta precisa cuestión, es posible que una puesta al día policial ayudaría a lograr el avance en procedimientos tal y como comentaba en este mismo párrafo.

1.4.- Los debates sobre el modelo policial español

Durante los últimos años, y de forma paralela al crecimiento (más de un 60 % desde 1980-2000)³⁸ de las Policías Locales en el conjunto estatal, se han multiplicado

³⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR (2000), *Informe sobre Policías Locales*.

los problemas competenciales, en especial en las áreas de seguridad ciudadana; la mayoría de las veces problemas competenciales no tanto por eludir competencias que se tienen, sino todo lo contrario, por tratar de asumir otras competencias que en principio, debieran ser asumidas por otro cuerpo, al menos con carácter prioritario. Es decir, nos encontramos pues con un problema competencial de carácter “positivo”.

La pregunta que podríamos hacernos es ¿por qué se ha producido esta situación? ¿por qué este ímpetu repentino en hacer el trabajo que competencialmente no corresponde? La respuesta obedece a una serie de hechos objetivos que se han yuxtapuesto en el tiempo, a saber:

- 1) En 1979 se celebran las primera elecciones municipales. La Policía Armada es una policía de “orden público” que no sabe dar respuestas a las nuevas necesidades de la ciudadanía.
- 2) La recuperación de las libertades, con hábitos y normas más permisivos y una legislación más liberal y garantista, hacen surgir y generalizarse determinados fenómenos (como las drogas) que hasta esos años eran muy residuales. Esto unido a las crisis económica de los años 80, hace que repunte de forma importante (sobre todo en las ciudades) signos claros de inseguridad ciudadana.
- 3) Los alcaldes democráticos están próximos a los ciudadanos y escuchan sus quejas, peticiones y reivindicaciones. La seguridad ciudadana representa un apartado importante de esas quejas y reivindicaciones. Por el contrario, el Estado con los medios que disponía (una Policía Armada formada para reprimir) no era capaz de dar respuesta a estos problemas.
- 4) Además, hasta finales de los años 90, se produce una preocupante reducción del número de policías en el Cuerpo Nacional de Policía, que llegó a alcanzar en 1999 tan sólo los 45.000 efectivos, cifra a todas luces insuficiente para dar soluciones a los problemas de la ciudadanía.

- 5) Los Ayuntamientos, urgidos por las reivindicaciones sociales deciden tomar la iniciativa y resolver lo inmediato, obviando el tenor expreso de la ley.

Esta es una explicación basada en la experiencia personal con la que existe cierto consenso entre los profesionales³⁹. Ni que decir tiene que podríamos aportar datos concretos (sobre todo estadísticos) de los hechos que comentamos; pensamos que defender esta teoría podría ser el objeto de otro trabajo de investigación que resulta ajeno a las pretensiones del actual. No obstante, todos estos datos se encuentran en otros documentos ya referenciados⁴⁰. Lo importante en este caso es ofrecer una explicación lógica a una realidad: el hecho de que cada vez más la Policía Local interviene en cuestiones cuya competencia corresponde a Cuerpos Estatales.

Existen autores con una visión parecida y que han sabido ver la necesaria adecuación legal a la realidad, sobre todo en lo que respecta a las Policías Locales. Así Crespo Hellín:

“Lo que históricamente supuso un cuerpo funcional de ayuda al desarrollo de las tareas básicas de seguridad que deben de prestar los Ayuntamientos a sus ciudadanos, siempre en el supuesto de que las dotaciones de carácter estatal no pudiesen hacer frente a las tareas encomendadas, con el paso del tiempo han dado lugar a una fuerza

³⁹ Confróntese con otros testimonios como los expresados en sus respectivas tesis doctorales por el Dr. D. José ESCALANTE CASTARROYO: “La constitucionalización de las Policías Locales y su coordinación por las comunidades Autónomas: Hacia un sistema de seguridad pública y modelo de Policía Local integrado y armonizado” (Universidad de Burgos, 2006), o también por el Dr. D. Alejandro CAMPOS DOMENECH: “La Policía Local como policía integral básica en el sistema policial español” (Universidad de Valencia, 2015).

⁴⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR. (2000). *Informe sobre Policías Locales*.

Ver CIS nº 2.152 (1995) y CIS nº 2.284 (1998), y estudios nº 1.247 (1980), 1.313 (1982), 1.471 (1985), 1.567 (1986) entre otros.

de seguridad indispensable en la realización de las tareas de vigilancia y control desarrolladas en los ámbitos urbanos de las poblaciones”⁴¹.

Para los profesionales de la seguridad es relativamente frecuente encontrarnos con una actuación determinada ante la comisión de un delito que cuenta con la presencia de agentes de dos o más Cuerpos, cuestión esta sobre la que alertaba el profesor Barcelona Llop⁴², cuando comentaba los resultados de la Subcomisión para el estudio del modelo policial, que hemos citado líneas atrás.

Esta opinión está muy extendida y frecuentemente han aparecido en las revistas especializadas y profesionales referencias que se ocupan, directa o indirectamente, de esta cuestión. Así por ejemplo en el primer número, hace ya un cuarto de siglo, de la prestigiosa revista *Prevenció* se dice:

*“El protagonismo que adquieren los ayuntamientos como gestores primeros y directos del quehacer público y receptores a su vez de la preocupación ciudadana en todo lo concerniente a la seguridad personal y calidad de vida, generan en las policías locales una creciente expectativa hacia funciones reservadas hasta entonces a las policías del Estado. La voluntad de mejoras en dichos cuerpos les permitirá actuar de forma más polivalente, complementando a menudo las funciones encomendadas a la policía del Estado en todo lo relativo a la seguridad ciudadana”*⁴³.

Esta problemática no obedece tan sólo a una razón exclusiva, como la explicación personal que hemos ofrecido anteriormente, sino que puede producirse por multitud de causas, algunas de las cuales son fáciles de imaginar; en concreto, hay una

⁴¹ CRESPO HELLÍN, F., “El cuerpo único de la Policía autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: Modelo Policial de Futuro”, *Revista Valenciana d’Estudis Autònòmics* (2005), pg. 23.

⁴² BARCELONA LLOP, J., “Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los Cuerpos Locales de Policía: el estado de la cuestión”, *Diario de Derecho Municipal* (2012), pg. 2.

⁴³ ALASCIO B. y VILLANUEVA, F., “Las Juntas Locales de Seguridad”, *PREVENCIO*, Nº 1 (1998), pp. 36-41.

causa rayana en lo psicológico: ni más ni menos que pruritos profesionales y personales, como pueden ser diferencias salariales, malos entendidos, supuesta falta de profesionalidad, es decir, algo tan antiguo como los celos y las envidias personales. Estos desembocan la mayoría de las veces en conflictos de actuación policial que pueden generar incluso, algún tipo de altercado que deteriore la convivencia corporativa y, en ocasiones, hasta la social.

El hecho de que las competencias de las Policías Locales en el marco legal se limiten a lo que podríamos llamar “primer escalón de la seguridad” y que, en dicho ámbito competencial, no figure la tramitación prejudicial, hace que cualquiera de las actuaciones realizadas por miembros de un Cuerpo de Policía Local (salvo las correspondientes a atestados de tráfico, por ser en este caso plenamente competentes, según el artículo 53 de la L.O.2/86) hayan de acabar necesaria y finalmente en las dependencias del Cuerpo Estatal correspondiente, en función de su ubicación geográfica o competencia exclusiva⁴⁴, previstas en diferentes apartados de la L.O. 2/86.

Es humanamente comprensible la sensación de frustración que puede producirse en las personas que componen una dotación de Policía Local al realizar una actuación de cierto riesgo y tener que acabar unas dependencias policiales de otro cuerpo policial. Por un lado, un servicio arriesgado implica *per se* un sometimiento a un alto nivel de estrés; por otro lado, se genera cierto revés, cercano al desengaño o la desilusión, no poder culminar ese servicio al completo y tener que recurrir posteriormente al apoyo o instrucción de otro cuerpo.

Por muy buena que sea la relación institucional o personal, el hecho de no poder finalizar esa actuación en sus propias dependencias, sino que se tenga que acabar la redacción de las diligencias policiales, las reseñas y el resto de trámites procesales en un

⁴⁴ Recordar que la ley prevé en su artículo 53.2, que las actuaciones previstas en los apartados c) y g) deberán ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.

entorno ajeno (Comisaría o Cuartel de la Guardia Civil), genera en no pocos casos una sensación de frustración o, cuanto menos, de no sentirse del todo realizado al completo. En esos casos, la práctica nos dice que se produce en demasiadas ocasiones cierta falta de empatía de los miembros del otro Cuerpo, lo cual genera una sensación de desamparo y desvalimiento.

A esto hay que unir la incomprensión de una realidad que ha cambiado mucho en poco tiempo por parte de profesionales, anclados en el pasado, de los Cuerpos Estatales; hay que tener en cuenta que, hasta la aprobación de la L.O. 2/86, las Policías Locales (entonces se denominaban municipales) tenían exclusivamente carácter auxiliar (y por tanto de dependencia expresa) a los cuerpos estatales. Pese a que llevamos más de treinta años con un escenario diferente, estos problemas persisten, se anquilosan, lo que junto a otras cuestiones similares provocan problemas cotidianos a los que los ciudadanos son ajenos, pero con los que los profesionales convivimos día a día.

Han sido muchas las voces alzadas contra esta situación en que los agentes se han visto preteridos en aras de un caduco y anacrónico (y además de ilegal) “carácter auxiliar”, anteriormente comentado, con respecto a los Cuerpos Estatales. Este problema que debería resolverse con sentido común es, sin embargo, más frecuente de lo deseado y se producen realidades tan anómalas como el acudir por norma a los Juzgados en lugar de a las Comisarías, o incluso la creación por parte de algunos miembros de ciertas Policías Locales de archivos paralelos (evidentemente fuera de la legalidad); todo lo cual repercute a medio y largo plazo en la pérdida de información, en la debilitación de los archivos, en el descrédito de la actuación policial, en la pérdida de confianza en la Policía...y en la falta de eficacia y por tanto en la influencia negativa en la seguridad ciudadana. Hay autores que han criticado los solapamientos atendiendo criterios de eficiencia, así por ejemplo Joan Torres afirma:

“Hemos visto en múltiples ocasiones cómo el desarrollo de competencias compartidas ha sobredimensionado los servicios públicos, elevando sus costes a niveles difícilmente sostenibles”⁴⁵.

Este mismo autor aboga por aplicar el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas:

“El Tratado de la Unión Europea ha venido a dar respuesta a los planteamientos que desde hace tiempo han hecho los municipios y sus organizaciones, esto es, que las responsabilidades en la gestión especialmente de los servicios personales -por ser los más directos- han de estar en la administración local”⁴⁶.

El legislador, de momento, no se ha mostrado sensible a estos desfases entre la realidad social y la realidad legal. Habría que recordar algo obvio (y que veremos en capítulos posteriores, por ejemplo en el capítulo 3) como el hecho de que la Policía es un instrumento para resolver problemas ciudadanos y que una Policía que se someta exclusivamente a la norma se convierte en un ente burocratizado sin capacidad de prestar el servicio adecuado a la ciudadanía.

Hay que reconocer algún esfuerzo por comprender esta necesidad de adecuar la norma a la realidad. Así pues, en 1997 esta necesidad de reflexión se concretó en la ya mencionada Subcomisión para el Estudio del Modelo Policial, con resultados poco concluyentes, salvo para dejar constancia en el legislador de que se precisa algún cambio, aún sin precisar ni intensidad ni sentido de dicha modificación pretendida. Entre esos esfuerzos más concretos podemos citar la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local que establece:

⁴⁵ TORRES, J., “El debate sobre el modelo policial”. PREVENCIÓN nº 10 (1994) 3-4.

⁴⁶ TORRES, J. (1994). *Op. cit.*

“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 parte del 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”.

El texto no deja lugar a dudas e invita a pensar que por un lado el legislador ha constatado la realidad (esto es, el problema) y en segundo lugar muestra sus buenas intenciones de futuro. Pese a estas recomendaciones a potenciar la participación, poco se ha avanzado hasta el momento, quedando pues el apartado citado más en el ámbito de los buenos deseos que en las realidades tangibles de avance hacia un nuevo reparto competencial de las funciones policiales.

Quizá un modelo cuyo marco jurídico fuera diferente, dejando meridianamente clara cada una de las funciones, podría contribuir a la eliminación de estas distorsiones y disfunciones. Sin embargo, si acudimos al estudio comparado, y vemos a organizaciones policiales de otros países, con normativa diferente, con ordenamientos distintos, con estructuras organizacionales diferentes, vemos que este fenómeno es más común de lo que se piensa, y al final pocos son los países que han dado con la solución. No hay que olvidar que estamos ante organizaciones humanas, que conviven con problemas muy variados y cambiantes para los que no puede haber nunca una solución rígida ni hermética.

El modelo policial, como sujeto de debate, interesa mucho a los policías, pero que el mismo es totalmente irrelevante para el resto de la ciudadanía; nos encontramos pues con un metadebate, por lo que hay que actuar con prudencia pero con determinación y no caer en discusiones estériles que nada aportan al fondo del asunto.

Se percibe asimismo un dato objetivo que requiere su reflexión. Según una encuesta del CIS de 1995⁴⁷, los ciudadanos esperaban de la Policía Local que fuera un cuerpo visible y próximo, cuestiones estas por las que era ya muy bien valorado. En la medida que las Policías Locales se han ido alejando de lo propio, surge un desapego por parte de la ciudadanía quien en reiteradas encuestas de opinión⁴⁸ consideran mucho mejor a la Guardia Civil y a la Policía Nacional que a los cuerpos de ámbito local.

Si constatamos un paralelismo entre la paulatina apuesta por la “judicialización” y la especialización de las Policías Locales y el desapego y abandono de usos propios de policía de cercanía, administrativa, visible, próxima a los vecinos, etc., estaremos obligados cuanto menos a realizar una reflexión serena al respecto. Parece que el primer escalón de la seguridad, ese que basa su grandeza en el generalismo y el contacto humano, se pierde si sus protagonistas natos rehúsan desempeñar ese papel.

1.5.- Avances percibidos hacia un modelo policial diferente

Existe la convicción de que algo está cambiando, en general, en la Administración española; entre otras cuestiones parece claro la prevalencia de criterios como el del rigor, la eficiencia o la transparencia, no van a ser algo efímero, consecuencia de una crisis económica coyuntural, sino que se van a implantar de forma definitiva como principios a tener en cuenta por legisladores y administrados, cuestión esta, por cierto, que desde un punto de vista ético no deja de ser relevante y atinado.

En esa línea, el EBEB (Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), ya dio muestra de un cambio de paradigmas en la gestión pública que no debe dejar de ser tenido en cuenta.

⁴⁷ CIS, estudio nº 2.152 (1995).

⁴⁸ Ver por ejemplo estudios nº 1.247 (1980), 1.313 (1982), 1.471 (1985), 1.567 (1986).

En este mismo sentido, a medio plazo, hay indicios que invitan a pensar en una clarificación del panorama policial sobre todo en lo que respecta a Policías autonómicas y a Policías Locales. En los momentos de redactar estas líneas se ha aprobado una nueva normativa de coordinación de policías locales en Baleares⁴⁹, existe otra en tramitación parlamentaria en Andalucía, y se han aprobado proyectos para un próximo desarrollo normativo en la Comunidad Valenciana, todas en un sentido muy similar: la eficiencia de medios, la vocación por la colaboración intermunicipal, y -en su caso- la tendencia a impulsar cuerpos de Policía Autonómicos pero no suplantando competencias estatales sino a partir de las Policías Locales.

Podrá discutirse su posible encaje jurídico en el marco actual, pero lo que es innegable es la voluntad mostrada por diferentes legisladores (autonómicos, bien es cierto) en el sentido de ganar en racionalización de medios y en eficiencia. Si esta voluntad persiste, indudablemente y a medio plazo, se impulsará de alguna forma un cambio o adecuación normativa que propicie este encaje jurídico. Este es un punto de vista muy extendido entre los profesionales o simplemente entre quienes contemplan con interés todo lo que rodea a la seguridad en España. En esa línea hay varios tipos de propuestas.

Destacamos aquí la propuesta de permitir, con las debidas reformas legislativas de normas tan importantes como la Ley de Bases de Régimen Local, la mancomunización de los servicios policiales de municipios cercanos. Esto técnicamente sería una opción muy válida y que nos asimilaría a modelos anglosajones que tanto y tan bueno pueden ofrecer. En esta línea ofrecemos ahora la opinión de algunos ilustres profesores como Barcelona Llop, quien al referirse a esta cuestión manifiesta:

⁴⁹ Ver Ley 4/2013, de 17 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears, así como el Decreto 28/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento marco de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.

“La fórmula mancomunada me parece, por eso, una salida razonable que puede paliar dificultades que son reales y muy cotidianas a las que es posible que no siempre den total satisfacción técnicas tales como la colaboración de otros Cuerpos de Policía o la existencia de personal alternativo a la Policía local (alguaciles, vigilantes, guardas o análogos), con un estatuto quizá a veces no del todo definido y con unas funciones quizá no siempre lo suficientemente especializadas en materia de seguridad pública. No obstante, la decisión final está en manos del legislador estatal que es quien ha de proporcionar la respuesta adecuada a un problema que existe”⁵⁰.

Hay varios autores que defienden una línea parecida; por su interés comentaremos brevemente la opinión del profesor Crespo Hellín quien ve para un futuro modelo dos líneas; una vertical, en donde sitúa a los Cuerpos Estatales con una especialización muy significativa; por otro lado la línea horizontal en donde ubica a los escalones municipal y autonómico de la seguridad, puesto que:

“... conociendo la existencia de un conjunto de acciones delictivas que podríamos considerar que afectan al ámbito propio y personal más directo de los ciudadanos, y cuya comisión está circunscrita a núcleos urbanos o rurales concretos, la efectividad de la prevención y seguimiento de los mismos dependerá en gran medida de la existencia de un cuerpo policial próximo al ciudadano, incardinado en los citados núcleos poblacionales, con conocimiento específico de las peculiaridades del propio entorno geográfico y poblacional y con una coordinación ajustada a las necesidades del día a día demandada por los ciudadanos (sistema policial de proximidad que constituyen las policías autonómicas y locales)”⁵¹.

⁵⁰ BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”. Revista Española de Derecho Constitucional, nº 48 (1996), pg. 116.

⁵¹ CRESPO HELLÍN, F.(2005). El cuerpo único de la Policía autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: Modelo Policial de Futuro. Valencia. Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics (2005), pg. 4.

El profesor Crespo Hellín sigue en el citado artículo buscando posibles soluciones que se nos antojan interesantes, racionales, sensatas y ajustadas a Derecho. Ciñéndose al ámbito de la Comunidad Valenciana:

“...deberían potenciarse tras la reforma estatutaria de 2006 –la Junta de Seguridad y la coordinación-, a través de convenios, acuerdos, actuaciones conjuntas y coordinadas, son el caldo de cultivo determinante para poder hablar de un modelo policial eficaz, real, cooperador y ambicioso en aras a la satisfacción de un fin primordial: garantizar la seguridad ciudadana con independencia de la administración o cuerpo policial que preste el servicio”⁵².

En su línea constructiva añade y aporta incluso soluciones:

“...posibles alternativas que pasaría por, a imitación del modelo navarro, crear una "Ley de Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas Valencianas". Esta denominación, ha sido el resultado en el caso de Navarra de refundir el texto de la Ley de la Policía Foral (Ley 1/87, de 13 de febrero) y la de Coordinación de Policías Locales”⁵³.

Y en la misma línea llega a hablar incluso de una “hipotética existencia de cuerpos supramunicipales”.

A nuestro juicio, esta parece una vía sensata de racionalización de efectivos policiales en España. La adecuación paulatina a las ratios europeas (cifradas en 3,5 policías aproximadamente por cada 1.000 habitantes)⁵⁴ se ha de lograr con posturas valientes que pasan necesariamente por cambios legislativos en normas (fundamentalmente Ley de Bases de Régimen Local o LOFCS) que en este momento

⁵² CRESPO HELLÍN, F., (2005). *Op. cit.* pg. 19.

⁵³ CRESPO HELLÍN, F., (2005). *Op. cit.* pg. 26.

⁵⁴ Ver apartado 9.1.2.

hacen inviables esas propuestas que parten del sentido común. Además, existe algo que suele olvidar el legislador en esta materia, y son las necesidades ciudadanas.

Para ello podríamos traer a colación los muchos estudios sobre seguridad objetiva y subjetiva que ha realizado en el CIS en los últimos años, destacando quizá por su amplitud el realizado en 1995, impulsado por Manuel Correa Gamero, por aquel entonces director del Instituto de Estudios de la Policía, y que supuso un alcance de más de 15.000 muestras lo que le hacen merecedor de ser uno de las mayores radiografías sobre seguridad en España.

Estas tendencias vienen respaldadas por opiniones como la ya mencionada de profesores como Barcelona Llop, quien apuesta decididamente por la integración de los Cuerpos Locales, cuando afirma:

“...las policías locales debieran ser de ámbito supramunicipal. Mancomunidades, comarcas u otras figuras asociativas podrían formar el marco organizativo y territorial de estos cuerpos, que por fuerza deberían estar integrados por el número suficiente de funcionarios para dar servicio a la población...⁵⁵”.

Pero si se quiere hacer una reflexión serena y sensata, lo primero que hay que hacer es observar el entorno. En España existen aproximadamente unos 8.100 municipios de los que unos 1.800 cuentan con cuerpos de Policía Local; es decir un 85% de la población recibe el servicio que prestan estos agentes locales. Según Barcelona Llop, que hace referencia a un informe de 1995 del Ministerio del Interior:

“... de los cuerpos existentes oscilaban entre un funcionario (unos 200 cuerpos) y los casi 6.000 con que contaba el de Madrid; desglosando las cifras, el resultado era el

⁵⁵ BARCELONA LLOP, J. *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas. Op. cit.*, pg. 43.

siguiente: 70 cuerpos disponían de plantillas superiores a 100 funcionarios, 79 entre 60 y 100, 96 entre 30 y 60, 450 entre 10 y 30 y 976 entre 1 y 10”⁵⁶.

Es decir, lo primero que hemos de tener en cuenta es que cualquier opción que queramos explorar de cara al futuro ha de partir de la asimetría ya que, evidentemente, un cuerpo con dos o tres miembros es incapaz de abordar unas funciones descritas para un cuerpo de 1.000 agentes con capacidad de actuación y con respaldo logístico y administrativo.

En esta línea el llamado *Informe Azul de la Policía Local*, realizado en 2007 por varios sindicatos policiales, habla expresamente de esto cuando aborda la necesidad de mancomunar cuerpos de policía local allá donde sea preciso. Cuestión lógica pero que no se ajustaría fidedignamente a la estructura territorial prevista en la Constitución. Creemos que técnicamente es el momento de buscar soluciones imaginativas que sepan bordear las leyes, preservando las garantías de los ciudadanos y buscando precisamente mejorar su seguridad y su calidad de vida.

Apuntar por último que, coincidiendo con la realización de esta tesis, vuelve a estar presente el debate “metapolicial”, el reiterado cambio de modelo policial. Tampoco es de extrañar, siempre que hay cambios políticos de cierta envergadura (y la aparición de alternativas nuevas como Podemos o Ciudadanos, eso parece indicar) surge como por ensalmo la controversia y las nuevas propuestas. Así, han surgido leyes autonómicas de coordinación (caso de Baleares y Andalucía, y la propia Comunidad Valenciana con la nueva Ley 17/2017), que son más audaces de lo que se ha visto hasta ahora durante estas décadas, y parecen buscar soluciones lógicas pese a las oposición que pueda representar el tenor normativo de normas fundamentales en nuestro marco jurídico. Está también el caso singular de Canarias que, en este campo, siempre ha presentado novedades dignas de ser tenidas en cuenta. Lo cierto es que, tengan

⁵⁶ BARCELONA LLOP, J., (2006). *Op. cit.*, pg. 38.

finalmente éxito o no estas propuestas, hay que dar solución algún día a problemas cotidianos ya que una sociedad, que busca la eficacia, no puede permitirse que ciertas controversias supongan un menoscabo de algo básico como es la seguridad y libertad de los ciudadanos de nuestro país.

Es significativo que estos debates tienen poco recorrido en lo que respecta a los Cuerpos Estatales. Todo parece indicar que, tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil, se encuentran cómodos en el marco jurídico actual. Si acaso, sí se perciben en ocasiones algún tipo de desencuentros en el ámbito competencial, y no en todo el amplio catálogo de competencias. Sólo en algunas de ellas, como por ejemplo las previstas en el artículo 12.g) de la LO 2/86, respecto a la competencia de:

“...colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior”.

Otra cuestión que a veces ocasiona algún desencuentro es la que respecta al ámbito territorial, aspecto éste que quizá sí fuera necesario revisar, aunque no fuera de forma urgente, ya que la distribución data de los años 80 del siglo pasado y desde entonces mucho han cambiado algunos municipios y, en general, la estructura social y ciudadana de toda España.

Choca en determinados casos una reiterada no aceptación, o desconfianza en ocasiones por parte de los Cuerpos Estatales o, hablando en puridad, de algunos de sus mandos, respecto a las Policías Locales. Estos casos suelen ser muy diversos y van desde el seguir manteniendo la denominación de “policías municipales” en vez de “policías locales”, hasta la falta de confianza a la hora de facilitar cierta información necesaria, imprescindible para poder hacer el trabajo operativo con unas mínimas garantías de éxito y de confianza recíproca.

Otro grupo que sí suele fomentar el debate es el de la Administración Autonómica, en el que se suele enmarcar como fin último el del pleno desarrollo de una

Policía Autónoma plena, es decir, crear cuerpos propios sin dependencia alguna del Estado. Parece que es una progresión que, pese a ser lenta (urgida sobre todo por cuestiones presupuestarias), en el horizonte de los fines últimos se yergue siempre de forma constante este desiderátum. A modo de ejemplo, citemos el cambio llevado a cabo por la L.O. 1/2006, de 10 de abril, que reforma el Estatuto de Autonomía en la Comunidad Valenciana, y que en su artículo 55 ha dejado de contemplar la posibilidad de crear un Cuerpo de Policía Autónoma, para mostrar la vocación (y obligación) de crearlo. Dicho artículo dice lo siguiente:

“Art. 55.1: La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el artículo 149.1.29ª, de la Constitución Española”.

Con estos matices, las mayores aportaciones para esa búsqueda de un nuevo modelo policial se centran sobre todo en las Policías Locales, tal y como se ha visto en páginas anteriores, dado que son demasiadas organizaciones, y demasiado diferentes entre ellas, como para no presentar una actitud homogénea. En una amalgama tan amplia cabe mucha dispersión.

Así pues, en este primer capítulo hemos tratado de crear una base conceptual y jurídica de la que parte cualquier diseño o propuesta de enfoque policial. El modelo policial en que nos encontramos no parece que vaya a cambiar de forma radical en los próximos años; conocer sus líneas genéricas, las relaciones competenciales entre los Cuerpos policiales que coexisten en España, y tener una idea general de corrientes de opinión dirigidas a posibles reformas resulta necesario como primer paso hacia el desarrollo de este trabajo, lo cual justifica este capítulo.

La Policía de Proximidad, ha encontrado con frecuencia dificultades en los momentos de su arranque y mantenimiento en el seno de una organización policial. En ocasiones, se ha manifestado -por parte de los representantes más recalcitrantes de las resistencias a su implantación- el vano argumento de que sus enfoques no tienen encaje en el marco jurídico policial. Esta opinión se basa en un axioma tan simple como que la

Policía ha de cumplir la ley, mientras que la Policía de Proximidad tiende a cierta flexibilidad normativa y cierta interpretación.

Sobre este aspecto, como veremos más detenidamente en los siguientes capítulos, conviene subrayar que la Policía de Proximidad respeta la legalidad y recuerda a los ciudadanos que la legalidad existe. Esto es necesario recordarlo porque en ocasiones, un mal remedo de esta estrategia policial, podría ser confundida con una suerte de “policía del pueblo”, momento que manifiesta un enorme riesgo pues puede suponer una pérdida de los principios más básicos del estado de derecho, cuya fractura puede derivar en una quiebra de mayor envergadura, como la que se produjo en octubre de 2017 en la llamada crisis catalana. Recordemos que en determinados momentos, como en el mal llamado “referéndum por la independencia” del 1 de octubre de 2017, algunos mossos d’esquadra contemporizaron con algunos vecinos afines a las iniciativas secesionistas ignorando y contraviniendo las leyes. Algo muy grave para un servidor público.

Pero volviendo a la reflexión anterior, podríamos plantearnos algunos interrogantes: ¿Son ciertas estas apreciaciones de que la Policía ha de fijar su trabajo en el cumplimiento exclusivo de las leyes?; ¿se puede afirmar que la Policía de Proximidad tiene capacidad de acción en el marco jurídico actual?; ¿permite el ordenamiento jurídico vigente el encaje de la Policía de Proximidad y por tanto de una búsqueda amplia de soluciones?; ¿son ciertas las acusaciones de que la Policía de Proximidad ignora el cumplimiento de las leyes?

Como veremos en el capítulo 3 estos interrogantes no son baladíes sino que corresponde a concepciones muy arraigadas de lo que debe ser un modelo policial. No obstante, las respuestas concretas a si cabe el encaje en el ordenamiento jurídico actual las trataremos de responder en el capítulo siguiente en el que se aborda a grandes rasgos el marco en el que nos movemos y en donde se contempla afirmativamente dicha posibilidad.

Capítulo 2

Marco jurídico para un nuevo modelo policial basado en la proximidad a los ciudadanos

“We never advance one step beyond ourselves”
David Hume

La respuesta a las preguntas con las que cerrábamos el capítulo anterior no pueden ser más que afirmativas. Creemos, como veremos en las siguientes páginas, que sí es posible la presencia de una Policía de Proximidad, con todo lo que ello implica en el marco jurídico español, también tendente a la modernización y a la proximidad a los ciudadanos.

La primera parte de la tesis responde a la pregunta dónde está la Policía Española en estos momentos. En el capítulo anterior hemos realizado un breve acercamiento al modelo policial; en el presente vamos a fijarnos qué aspectos del ordenamiento jurídico español sirven de base para la construcción de una policía de proximidad. Hume, en la frase que abre este capítulo, ya advertía de que no se puede avanzar más allá de nosotros mismos, y precisamente por esto, por ubicar certeramente

el objeto de estudio y progresar paso a paso, corresponde ahora este acercamiento al marco jurídico.

De entrada, en el mismo Título Preliminar de la Constitución, en el artículo 9.2, dice con total claridad que:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social”.

Es decir, cuando en próximos capítulos mantengamos que una Policía moderna ha de basarse más que en la fría aplicación de la norma en la búsqueda de soluciones para la ciudadanía, veremos que esa búsqueda conjunta con los ciudadanos, esa cooperación con los vecinos no es una invención extraña a la norma, sino que se basa en uno de los primeros artículos de la Constitución.

Otros aspectos que aparentemente rompen el rígido armazón burocrático policial como la descentralización, la desconcentración, o simplemente hablar de eficacia y no exclusivamente del imperio de la ley, no sólo lo permiten las leyes españolas, sino que es la propia Constitución la que invita a ello. El enunciado del artículo 103 de la Constitución Española señala que:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”

Parece sugerir cierta inclinación e invitación a modernizar la Administración Pública española. El hecho de citar entre los intereses y objetivos hacia los que se debe tender, conceptos tales como los de eficacia, descentralización o desconcentración, indica un talante y una clara determinación de convertir la Administración en algo dinámico, capaz de dar las respuestas adecuadas a los problemas que planteen puntualmente los ciudadanos.

No es solamente el texto constitucional; existen diferentes normas y circunstancias (como informes y jornadas *ad hoc*) que refuerzan esta idea y apuntan una voluntad meridiana de modernización y mejora en la eficacia. Citaremos algunas de ellas, que como se puede observar se remontan a varias décadas atrás:

- La ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la reforma de la Función Pública, en su artículo 23.3.c) introduce el llamado complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo.
- En 1989 hace público el MAP (Ministerio de Administraciones Públicas) un documento titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración* que apunta muchos aspectos que serán tenidos en cuenta años después por quienes pusieron en práctica modelos de Policía de Proximidad.
- En 1990 la Inspección General de Servicios para la Administración Pública realiza el *Estudio Delphi: la modernización de los procedimientos de actuación de la Administración Pública*, que comprende un informe de resultados y un informe cualitativo junto con los cuestionarios utilizados para las encuestas realizadas a diferentes grupos de funcionarios directivos.
- En julio de 1990 se celebran en Cuenca, organizadas por el MAP, las *Jornadas de modernización de las Administraciones Públicas*.
- En junio de 1991, también organizadas por el MAP: La formación de directivos para la modernización de la Administración Pública.
- En octubre de 1991, también por el MAP: Modernización administrativa y formación.
- En noviembre de 1991 (Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 1991) y posteriormente en marzo de 1992 (Acuerdo del

Consejo de Ministros de 30 de marzo de 1992) se inicia y aprueba el *Plan de Modernización de la Administración del Estado*.

- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que vino a institucionalizar el concepto de “ciudadano” como interlocutor de la Administración y destinatario de su actividad.
- En 1994 (Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994) se aprueba el *Acuerdo Administración – Sindicatos para el periodo 1995-1997, sobre las condiciones de trabajo en la Administración Pública* con el objeto de profundizar en la modernización de la Administración Pública.
- En septiembre de 1995 se publica un Documento marco del Instituto Nacional de Administración Pública titulado *Modernización y cambio en las Administraciones Públicas*.
- En diciembre de 1997 la Intervención General de la Administración del Estado publicó un trabajo bajo el título de “el establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público” recomendando su aplicación.
- El Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado, en cuyo apartado primero, punto 3, se señala como una de las finalidades específicas la de propiciar las prácticas de gestión orientada a los resultados e incorporar progresivamente la Dirección por Objetivos.
- La ley 48/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, dispone en su artículo 26.Uno.E, que el complemento de productividad retribuirá las circunstancias señaladas, siempre que redunden en mejorar los resultados, debido valorarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del

puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo.

- En 2000 se crea la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que prefigura la posterior Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la calidad de los servicios (AEVAL).
- En 2003 se aprueba la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
- Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, que dará lugar a un nuevo marco de actuación pública caracterizado por la satisfacción de los niveles de calidad ajustados a las demandas de la sociedad, la responsabilidad de los gestores públicos y la fijación de objetivos concretos y evaluables. Se inauguró así un nuevo período que podría calificarse de abierto al concepto de Gobernanza, ya que el reto consistió en dotar a la calidad de un enfoque supra o meta organizacional integrando la perspectiva macro de las políticas públicas con la perspectiva micro de los servicios públicos que hasta el momento habían sido el objeto fundamental de los programas de calidad.

A la vista de ello, podemos inferir que la línea de modernización ha sido constante y común a todos los gobiernos, cualquier que fuera su signo, y no sólo se ha centrado en la mejora de protocolos y de atención al ciudadano, como por ejemplo el DNI electrónico, los muchos adelantos realizados por la Agencia Tributaria, o la apuesta decidida y definitiva por la Administración Electrónica (contemplada en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), entre otras muchísimas señales de avance en este sentido, sino que ha buscado también los cambios de planteamiento de base para modernizar las estructuras, los fines, las misiones y los propios valores administrativos.

Se ha progresado en las últimas décadas igualmente en otros aspectos, como es el de la defensa del consumidor, a través de una detallada legislación que protege los

derechos de los ciudadanos, y que incorpora a nuestra Legislación las Directivas Europeas a favor del consumidor. Se ha constituido también el Consejo de Consumidores y Usuarios con el objetivo de velar por los intereses de este colectivo, lo que implica evidentemente un filtro de calidad a la generalidad de los servicios.

Normas y esfuerzos variopintos pero con una pátina idéntica en todos los textos y medidas emprendidas, lo cual deja ver la voluntad del legislador de modernizar la Administración. Hay muchas más normas, de entre las cuales destacaremos a continuación, por su especial trascendencia la LOFAGE, el EBEP y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

2.1 La L.O.F.A.G.E.

La Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, más conocida como LOFAGE, se aprobó el 14 de abril de 1997 (L.6/1997) y se caracterizó por dos aspectos esenciales; por un lado, supuso un impulso por modernizar y adecuar la Administración española a las nuevas realidades que se vislumbraban ante un nuevo siglo, y por otro, describió las líneas generales que constituyen el marco jurídico regulador de la organización del Estado y su funcionamiento.

Coincide con esta visión algún autor, como L. Máiz, quien sintetiza la herencia de la LOFAGE en dos aspectos enormemente positivos: posibilitar las soluciones organizativas diversas, según las actividades a desarrollar, y sobre todo, la constitución de un verdadero marco jurídico regulador de la organización y el funcionamiento que contempla a toda la Administración General del Estado⁵⁷.

⁵⁷ MÁIZ CARRO, L., “El modelo de Administración propuesto por la LOFAGE”, GAPP (1997), pp. 7-8.

Respecto al impulso modernizador, la LOFAGE abrió la posibilidad de soluciones organizativas diversas, incorporando una serie de principios como los de eficacia y eficiencia, así como otras singularidades como las de deslindar los órganos superiores y los directivos, facilitando la desconcentración y delegación de la gestión, en línea con el precepto constitucional recogido en el artículo 103:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”

La LOFAGE, además, supuso dar carta de naturaleza al proceso de modernización de la Administración pública española, debido a la oportuna reforma legal, ya que su sustanciación en un *corpus* normativo era, para algunos autores como Ernesto Carrillo⁵⁸, requisito indispensable, junto con la búsqueda de eficacia del sistema político, para legitimar cualquier proceso de modernización.

Una de las constantes en los intentos de modernización de la administración ha sido su irregularidad. Ha primado más la actuación global en las diversas áreas de organización, funcionamiento y de recursos humanos, que atención se ha prestado a las reformas normativas. Esta práctica fue finalmente superada con la promulgación de la LOFAGE.

Respecto al segundo aspecto fundamental de la LOFAGE, el diseño de un marco jurídico regulador de la organización del Estado y su funcionamiento, supuso el punto de inicio de un nuevo modelo más acorde con una administración del siglo XXI.

Destaca a primera vista algunos aspectos político administrativos relevantes, como la desaparición de la figura de los Gobernadores Civiles, que hasta el momento:

⁵⁸ CARRILLO, E., “Legitimidad y Modernización de la Administración Pública”, GAPP (1997), pp. 7-8.

“...parecía constituir una figura relativamente robusta, tanto por manifiestas razones de longevidad como por su última potenciación, de cara a una vertebración definitiva de la Administración periférica...”⁵⁹,

y su sustitución por los Subdelegados del Gobierno como figura mucho más aséptica, con rango de subdirector general con las funciones que emanan del artículo 29.2 de su texto normativo, y más próximo a la idea francesa de los prefectos como órgano director de las fuerzas de seguridad que de la figura de los gobernadores civiles de poder omnímodo durante décadas. En este sentido, al referirse a la evolución de los gobernadores civiles y su deriva conceptual hacia el modelo que personifican en Francia los prefectos, apostilla Mariano Vivancos señalando que el prefecto: *“encarna la esencia del modelo francés de Estado-árbitro”* y añade, citando a García de Enterría que:

“... ha llegado a ser el tipo mismo del administrador profesional superior, en contacto necesariamente con la capa política pero cuya posición se basa especialmente en una técnica administrativa objetivada, técnica que por su carácter superior y abstracto subordina todas las técnicas materiales que pululan en el aparato de la administración”⁶⁰

Pero más allá de la desaparición de los gobernadores, órgano históricamente muy enraizado en la política española, y su sustitución por los Subdelegados, para el catedrático Luis Ortega la LOFAGE supuso la aparición de unos elementos de reforma

⁵⁹ VIVANCOS, M.; “Gobernadores civiles: crónica de una muerte anunciada. La figura del Subdelegado del Gobierno en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, nº18/19; Valencia, 1997, pp. 43-57.

⁶⁰ VIVANCOS, M., *Op. cit.*, pg. 46, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985), *La Administración española*, Madrid, Alianza.

y funcionamiento de la Administración estatal que pueden ser cifrados en los siguientes⁶¹:

- Unificar en un único texto el régimen jurídico común para todo tipo de Administraciones y entidades que hagan referencia a la dirección política del Gobierno de la Nación.
- Diferenciar el régimen jurídico del Gobierno al de la Administración estatal.
- Dotar de una mayor flexibilidad a la organización de la Administración para hacerla compatible con la innumerable variedad de fines públicos que le son atribuidos por las normas.
- Introducir un nivel de dirección administrativa presidido por la nota de la profesionalidad.
- Adaptar el funcionamiento administrativo a los derechos reconocidos a los ciudadanos respecto de un determinado nivel de calidad de los servicios públicos.
- Adaptar la Administración periférica del Estado a la estructura del Estado de las Autonomías.

En el panorama policial esta modernización se llevó a cabo paulatinamente a raíz de la aprobación de la LOFAGE con algunos hechos sintomáticos, como fue la adecuación autonómica de la organización territorial tanto del Cuerpo Nacional de Policía (haciendo que cada Jefatura Superior de Policía coincidiera con el ámbito geográfico de cada Comunidad Autónoma), como posteriormente también adecuó su organización territorial la Guardia Civil.

⁶¹ ORTEGA, L., “El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE”. Madrid, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7 y 8 (1997), INAP, pg. 88.

En resumen, la LOFAGE no buscó un modelo organizativo unitario o cerrado, más propio de los legisladores del XIX, o del XX como López Rodó cuando promovió la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; por el contrario, se diseñó un modelo con libertad formal de actuación y cierta asimetría entendida como estímulo a la adecuación formal del panorama administrativo a la realidad político social.

2.2.- El EBEP

En una línea similar de modernización de la Administración, el 12 de abril de 2007 se promulgó la Ley 7/2007, que aprobaba el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público, con vocación de ser un instrumento adecuado para la gestión del personal de la Administración ante el escenario del nuevo milenio. Junto a conceptos como el de transparencia o eficacia, es significativa la consolidación jurídica de conceptos hasta ahora etéreos, y así en los artículos 53 y 54 se recogen unos principios éticos y unas pautas de conducta, cuestiones éstas que estimamos de sumo interés en general y más en el ámbito del objeto de este trabajo como es la Policía de Proximidad,

No obstante, el EBEP también tiene sus críticas respecto a varias materias, y sombras sobre su línea general. Respecto a éstas podemos citar en palabras de Jiménez Asensio, el fracaso a la hora de ser una ley de principios, ya que en ocasiones ha descendido demasiado a los pequeños detalles:

“Es una ley muy poco sistemática, a veces un tanto caótica, con una regulación abierta o vaga en algunos pasajes, mientras que en otros muestra un grado de detalle ciertamente exagerado (permisos, por ejemplo). Lo que era un intento de llevar a cabo

una norma básica muy principalista se ha ido desfigurando en algunos pasajes, fruto de las negociaciones sucesivas”⁶².

Una crítica más que señala este autor es la excesiva importancia que se concede a las negociaciones:

“Se han ampliado considerablemente las materias objeto de la negociación colectiva, lo que pondrá en serias dificultades la labor de los gestores de recursos humanos al preguntarse ¿qué se ha de negociar y qué no se ha de negociar”⁶³.

Otro autor, como Arias Martínez por ejemplo, pone el acento de sus juicios acerca de las fórmulas de selección para acceder a la condición de empleado público:

“... también merece una crítica negativa el mantenimiento de diferencias, cuestionables en términos jurídicos, en regulación de los sistemas de acceso al empleo público de los funcionarios de carrera y del personal laboral fijo...”⁶⁴.

En definitiva, hay múltiples críticas y de todo tipo. No obstante a ello, el EBEP ha representado un gran avance en el proceso de modernización de la Administración y ha cumplido la mayoría de las expectativas que se venían articulando desde hace años. Así, aprueba con suficiencia lo que expertos como Carlos Losada Marrodán preconizaban una década antes de su aprobación y que denominaban como “*Esbozos de*

⁶² JIMÉNEZ ASENSIO, R.: “Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos”, conferencia dictada en Vitoria el 14/6/2007, pgs. 8 y 9 <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/46/2246.pdf> [consultada 2/6/2017].

⁶³ JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2007), *Op. cit.* pg. 10.

⁶⁴ ARIAS MARTÍNEZ, M.A. (2011). “EBEP: ¿Modernización o continuidad en la regulación de los procesos de selección de los empleados públicos?”. Vigo. Estudios sobre la modernización administrativa pg. 229. <https://dspace.usc.es/bitstream/10347/9958/1/06-Arias.pdf> [consultada el 7-2-2017].

*una Administración que permita la modernización de la sociedad*⁶⁵ y que, a grandes líneas se pueden concretar en los siguientes puntos:

- De una Administración expansiva a una Administración equilibrada.
- De una Administración cerrada en sí misma a una Administración relacional.
- De una Administración neutral a una Administración competitiva.
- De una Administración indiferente a una Administración responsable ante la sociedad.

En el mismo artículo citado, Losada Marrodán describe lo que él considera factores clave de éxito y que se podrían extrapolar al cien por cien a un proceso de cambio y liderazgo en un cuerpo policial, muy en línea -como se verá posteriormente en el capítulo 5- con la experiencia de Policía de Proximidad que se dio en el CNP y coincidente con los “consejos para el cambio” que ofrece en su manual clásico, *El líder del cambio* de J. Kotter. Estos factores clave del éxito son los siguientes:

- Un liderazgo político para vencer la resistencia al cambio.
- Una unidad central para dirigir, impulsar y coordinar el proceso de modernización administrativa.
- La implicación directa de las unidades de línea en la concepción y la implantación de los cambios.
- La formación de objetivos coherentes y viables.
- Responsabilización a los agentes públicos de los resultados de sus actividades.
- Abolir los obstáculos para una gestión responsable de recursos humanos y económicos.

⁶⁵ LOSADA MARRODÁN, C. “Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma.” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, 1997, pp. 95-101.

- Gestionar la información como herramienta estratégica de la gestión responsable.
- Diseñar estructuras organizativas para desburocratizar la gestión.
- Introducir fuerzas de mercado en la gestión de los servicios públicos.

Todas estas cuestiones que implican modernización y un modo de legislar pensando en el ciudadano reviste singular importancia, dado que las variables que operan en los procesos de modernización, no tienen por qué ser solamente económicas (este punto de vista sería muy reduccionista), sino que intervienen otro tipo de cuestiones que podrían enmarcarse en el ámbito de la cultura política o cívica⁶⁶, como son por ejemplo los derechos del consumidor, la calidad en el servicio, el ecologismo, o la protección del medio ambiente, que resultan ser sensibilidades muy presentes en la actualidad, y merecen pues ser consideradas en este sentido.

Este impulso normativo incidirá positivamente en el ámbito policial y en el objeto de estudio de este trabajo, por existir un paralelismo con la Policía de Proximidad que, como se verá, no se rige por criterios de ejecución sino por criterios de convicción, y ello porque una Policía del siglo XXI no puede ser de “orden y mando” sino una Policía de garantías y tranquilidades.

Pero todas estas muestras de voluntad modernizadora podrían quedar en poco si no existiera la voluntad cierta de llevar a cabo cada apuesta modernizadora o de proximidad a los ciudadanos, para lo cual hace falta un objetivo, un fin, un análisis del entorno y una clara estrategia de qué se pretende con su implementación y con su desarrollo.

⁶⁶ VILLORIA , M. (1996). “La Modernización de la Administración Central en España”. Madrid. *RVAP*. nº 45-II.

La elaboración de una estrategia, ya implica *per se* una visión de futuro y por tanto una actitud anticipativa que resultará básica para cualquier proceso de modernización. Como afirma Kotter:

“Sin una visión de futuro apropiada, el esfuerzo de transformación y modernización se puede disolver fácilmente en una lista de proyectos confusos e incompatibles que nada más consumen tiempo y que siguen la dirección equivocada o carecen por completo de ella”⁶⁷.

Otro aspecto propio de la Policía de Proximidad y que encuentra amparo en el marco jurídico general español es el de la descentralización, que es una constante en todas las organizaciones post-capitalistas. Viene a colación de esto, la afirmación de Drucker:

“...la sociedad post-capitalista debe ser descentralizada; sus organizaciones deben ser capaces de tomar decisiones rápidas, basarse en la proximidad al funcionamiento, proximidad al mercado, proximidad a la tecnología, proximidad a los cambios en la sociedad, el medio ambiente, la demografía, el saber que deben ser vistos y utilizados como oportunidades para la innovación”⁶⁸.

En definitiva, partimos de un marco legal que lo permite, y por tanto el objetivo global consiste en establecer un modelo policial que responda a la demanda social de seguridad por parte de una policía integrada y próxima, posibilitadora de una respuesta de calidad, personalizada, eficaz y, a la vez, integral.

Particularizando respecto a nuestro objeto de estudio podemos destacar que la Policía de Proximidad es una forma de entender la acción policial desde una filosofía proactiva de servicio a la comunidad, basada en experiencias de otros países de nuestro

⁶⁷ KOTTER, J. (1997). *El Líder del Cambio*. Mexico. Ed. McGraw Hill, pg. 53.

⁶⁸ DRUCKER, P.(1993). *La sociedad postcapitalista*. Barcelona. Ed. Apóstrofe , pg. 77.

entorno, así como en el propio tenor legislativo y constitucional. Concretamente el art. 9.2º de la Constitución, cuando habla de “*participación de los ciudadanos en la vida social*”, de tal forma que se destaca el carácter participativo de la Policía de Proximidad, o también en algunos párrafos recurrentes de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando llaman al “*servicio permanente a la comunidad*” a la prevención, al trato esmerado y correcto a los ciudadanos, etc.

2.3.- La Ley 40/2015

Entre la multitud de normas que están contribuyendo a modernizar y a aproximar la administración a los ciudadanos, no podemos olvidarnos de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que identificamos como la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Esta ley ha supuesto una vuelta de tuerca a la apertura de esquemas que inició la LOFAGE y posteriormente el EBEP. Basta contemplar el primer párrafo de su preámbulo para constatar que estamos ante una norma reformista, con vocación modernizadora y que pretende ser más eficaz a la hora de presentar procedimientos a los ciudadanos. En el apartado II establece una carta de presentación de la voluntad del legislador ya que presenta, a las claras, una línea de trabajo que, posteriormente, se refrendará en su texto articulado:

“Entre los principios generales, que deberán respetar todas las Administraciones Públicas en su actuación y en sus relaciones recíprocas, además de encontrarse los ya mencionados en la Constitución Española de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, destaca la incorporación de los de transparencia y de planificación y dirección por objetivos, como exponentes de los nuevos criterios que han de guiar la actuación de todas las unidades administrativas”.

Es ya en su artículo 3 donde deja meridianamente claras las líneas de esta ley, al abordar los principios generales que sustentan la misma. En este artículo se habla, además de los “*principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación*” de otros principios que habrán de respetarse en la actuación de las Administraciones Públicas en su relación con los ciudadanos. Cabe resaltar entre ellos los siguientes:

- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.*
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.*
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.*
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.*
- e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.*
- f) Responsabilidad por la gestión pública.*
- g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.*
- h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.*
- i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.*
- j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.*
- k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.”*

Poco a añadir a este texto dada su claridad. Resaltar de nuevo principios que llaman la atención como “dirección por objetivos”, “transparencia”, “eficiencia”, “buena fe”, “confianza”, y, entre todos ellos, “servicio efectivo a los ciudadanos” y “proximidad”. Conviene recordar igualmente, que otro de los hitos que ha supuesto esta

norma es el de la generalización del concepto de la “administración electrónica”, lo cual permite, una muestra más de avance, la presentación de documentos ante la Administración en cualquier hora o día del año, evitando así la denostada y decimonónica figura de “la ventanilla”.

Merece igualmente destacarse la introducción de los controles administrativos, uno de eficacia y otro de supervisión continua, que deben llevar a cabo todas las Administraciones Públicas; el del sector público estatal se recoge en el artículo 85 del texto articulado que, por su interés, ofrecemos:

“Artículo 85. Control de eficacia y supervisión continua.

1. Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110.

Para ello, todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal contarán, en el momento de su creación, con un plan de actuación, que contendrá las líneas estratégicas en torno a las cuales se desenvolverá la actividad de la entidad, que se revisarán cada tres años, y que se completará con planes anuales que desarrollarán el de creación para el ejercicio siguiente.

2. El control de eficacia será ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios, y tendrá por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos propios de la actividad específica de la entidad y la adecuada utilización de los recursos, de acuerdo con lo establecido en su plan de actuación y sus actualizaciones anuales, sin perjuicio del control que de acuerdo con la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, se ejerza por la Intervención General de la Administración del Estado.

3. Todas las entidades integrantes del sector público institucional estatal están sujetas desde su creación hasta su extinción a la supervisión continua del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Intervención General de la

Administración del Estado, que vigilará la concurrencia de los requisitos previstos en esta Ley. En particular verificará, al menos, lo siguiente:

a) La subsistencia de las circunstancias que justificaron su creación.

b) Su sostenibilidad financiera.

c) La concurrencia de la causa de disolución prevista en esta ley referida al incumplimiento de los fines que justificaron su creación o que su subsistencia no resulte el medio más idóneo para lograrlos.

Las actuaciones de planificación, ejecución y evaluación correspondientes a la supervisión continua se determinarán reglamentariamente.

4. Las actuaciones de control de eficacia y supervisión continua tomarán en consideración:

a) La información económico financiera disponible.

b) El suministro de información por parte de los organismos públicos y entidades sometidas al Sistema de control de eficacia y supervisión continúa.

c) Las propuestas de las inspecciones de los servicios de los departamentos ministeriales.

Los resultados de la evaluación efectuada tanto por el Ministerio de adscripción como por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se plasmarán en un informe sujeto a procedimiento contradictorio que, según las conclusiones que se hayan obtenido, podrá contener recomendaciones de mejora o una propuesta de transformación o supresión del organismo público o entidad.”

Aunque es pronto para evaluar los primeros resultados de esta norma que entró en vigor al año de su publicación, esto es el 1 de octubre de 2016, es clara su voluntad modernizadora, de transparencia, de eficacia (en línea de subrayar políticas públicas de dirección por objetivos y resolución de problemas), sus mensajes y propuestas de

proximidad a los ciudadanos y que, por todo ello, supone un apoyo más para el desarrollo de una nueva forma de realizar el servicio policial desde la proximidad a la ciudadanía.

2.4.- Otras normas que han supuesto avances

Tras la senda iniciada por la normativa que acabamos de comentar, ha habido múltiples seguidores a este tipo de avances y en prácticamente todos los ámbitos de la Administración. Son avances que conceptualmente apuestan por unas políticas públicas de acercamiento a los ciudadanos y de cooperación con sus puntos de vista e intereses. Existe, además, el acicate de saber que lo que hasta determinado momento era innovaciones de envergadura, a partir de cierto punto se convirtieron en menciones revestidas de plena normalidad.

De entre los múltiples ejemplos hemos querido elegir a propósito una instrucción del ámbito del Ministerio del Interior. Y ello, precisamente, por ser el ámbito de la seguridad del que es propio la Policía de Proximidad. Nos referimos a la Instrucción 7/2006, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la constitución de los Consejos de Seguridad Ciudadana. En dicha Instrucción se dice expresamente que la pretensión de estos Consejos (que de forma escalonada son Nacional, Provinciales y Locales) es:

“...dar cabida a los más amplios sectores de la sociedad comprometidos en el desarrollo de la convivencia en la sociedad, buscando un nuevo diseño de la política de seguridad, que considerara a los ciudadanos su elemento central”.

Es decir, el cambio cualitativo se explica por sí sólo; nada menos que “considerar a los ciudadanos su elemento central”. Para descartar que esta expresión sea un mero ejercicio de retórica administrativa, la misma Instrucción establece una serie de presupuestos básicos que en resumidas cuentas son los siguientes:

- Promover y facilitar la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación de las políticas de seguridad y su posterior seguimiento.
- Profundizar en la cooperación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con los ciudadanos y sus movimientos asociativos.
- Posibilitar un mayor acercamiento de la administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma.

Constatar que, tras haber finiquitado toda el enfoque de Proximidad en una lamentable decisión tomada en 2002 el Ministerio de Interior adopta con normalidad el lenguaje y las sensibilidades de acercamiento ciudadanos es, sin duda, la muestra del avance conceptual de las instituciones españolas en este sentido.

En el momento actual, cada vez proliferan más diferentes tipos de normativa que recogen, en su sustrato o en el fondo, diferentes vías de modernización, de acercamiento a los ciudadanos, de control y búsqueda de integridad en las políticas públicas, e incluso que persiguen actitudes éticas en el marco global de actuación de la Administración Pública. Ejemplo de estas últimas normas cabe citar la recientemente promulgada Ley 5/2017, de la Comunidad Autónoma de Aragón, de Integridad y Ética Públicas (BOE 8 de septiembre de 2017). Además de resultar alentador, todas estas novedades que va aportando el legislador indican una clara tendencia de proximidad de la Administración hacia los ciudadanos.

2.5.- El sentido de la modernización y la participación en un planteamiento de proximidad

Estamos en un escenario, creemos que irreversible salvo involuciones insospechadas, que propicia la modernización y todo lo que ello implica; esta predisposición marca una clara tendencia a la cual las instituciones no pueden dar la espalda. Cuando la sociedad y los ciudadanos evolucionan en un sentido las

instituciones deben armonizar su metodología en función de ese devenir para seguir siendo fieles al espíritu que las creó y no anquilosarse perdiendo el sentido inherente a su propia naturaleza.

Una opinión que nos hace reflexionar es la de Joan Subirats:

“La democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento”⁶⁹.

Es más, el propio Joan Subirats aporta como hipótesis su convicción de que estas críticas se deben a lo que Bobbio llama *“promesas incumplidas”*. De forma parecida podríamos preguntarnos si realmente esta modernización, esta transparencia y esta colaboración con los ciudadanos es tan positiva como pensamos.

Hablar de modernización es hablar, sobre todo, de participación ciudadana. En palabras de Joan Font:

“...el indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por la falta de alternativas que por convicción”⁷⁰. Y añade: “mientras la sociedad y los contenidos de la vida política no paraban de cambiar aceleradamente a lo largo de estos últimos 150 años, las formas y las instituciones políticas han modificado mucho menos su funcionamiento”.

⁶⁹ SUBIRATS, J., (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas”, en J. FONT (Coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel, pg. 33.

⁷⁰ FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones Públicas*. Barcelona. Ariel, pg. 16.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, el radical cambio en el contexto social y cultural de los españoles. En 1868 (año de la I República) el 71% de los españoles eran analfabetos⁷¹ y la mayoría vivía en un entorno rural; hoy día el analfabetismo apenas alcanza al 5% y la mayoría de la población ha pasado a un ámbito urbano, dedicado fundamentalmente a servicios. Este cambio de formas de vida se ha de notar en cuanto al nivel de participación ciudadana.

Con esta premisa podemos plantearnos si la participación ciudadana pudiera ser un problema o una solución. Veamos, de forma resumida, las reflexiones que hace el profesor Subirats⁷² sobre esta cuestión:

- La participación aumenta la lentitud en la toma de decisiones, ya que se ha de consultar a más gente.
- La participación aumenta los costes en la toma de decisiones.
- La participación no incorpora valor añadido a la decisión.
- La participación provoca un exceso de particularismos, ya que cada uno de los participantes actúa en defensa de sus propios intereses.
- La participación sólo tiene en cuenta el corto plazo.
- La participación erosiona instituciones y partidos.

Otra cuestión que podríamos plantearnos es la de ¿quién quiere participar? Esto se constata a diario por los responsables policiales cuando comprueban la escasa representatividad del tejido asociativo vecinal. Hay gente muy participativa, muy involucrada, con excelente buena voluntad, pero cada vez de mayor edad, y... sobre todo, con una dudosa representatividad global del conjunto de los vecinos. En todo

⁷¹ A este respecto ver http://campus.usal.es/~efora/efora_03/articulos_efora_03/n3_01_vinao.pdf [consultada el 11-2-2017].

⁷² SUBIRATS, J., (2001), *Op. cit.* pg. 37 y ss.

caso, esa participación ha de ser, en palabras del profesor Domingo, una “*participación significativa*”⁷³.

Así, siguiendo con el razonamiento a la pregunta que nos hacemos, nos encontramos con que:

- Muchos ciudadanos, de hecho, no quieren participar.
- Cuando participan lo hacen de forma muy inconstante.
- Los ciudadanos dispuestos a participar son siempre los mismos.
- Los ciudadanos que se movilizan y pretenden participar, muchas veces, sólo se representan a sí mismos y a sus intereses.

Pese a todo, parece recomendable un incremento de la participación ciudadana a todos los niveles. En primer lugar por dar cumplimiento a los mandatos constitucionales, lo cual enriquece la democracia; en segundo lugar, y en aras de ese enriquecimiento democrático, parece conveniente consolidar la idea de que participación y eficiencia son conceptos no divergentes sino complementarios. En esa línea, la Administración (y la Policía de Proximidad ha sido totalmente innovadora en este aspecto) ha de experimentar nuevas vías de participación hasta el punto de hacer posible el horizonte de lograr una Administración Pública (una Policía en el caso de nuestro objeto de estudio) más democrática.

Para recapitular casi esquemáticamente este capítulo, conviene recordar:

1º) Una condición consustancial a toda Administración la de estar abierta a los cambios sociales y, consecuentemente, dispuesta a la innovación y a modernizarse para adecuar sus estructuras y métodos en busca de una mayor eficacia y eficiencia.

⁷³ Cfr. DOMINGO, A. (2011), *Ciudadanía activa y religión*, Madrid. Encuentro.

2º) La Constitución, en sus artículos 9 y 103 instan a la participación ciudadana y a los procesos de modernización: descentralización, coordinación, transparencia, etc. Es decir que la Policía de Proximidad se encontrará y se sustenta dentro de ese marco jurídico general que da nombre a este capítulo.

3º) Desde hace décadas la Administración Española ha iniciado medidas en aras de esa modernización, destacando la LOFAGE, el EBEB y, más recientemente, la Ley 40/2015.

4º) En este ámbito, es claro que la Policía de Proximidad juega un papel fundamental en la modernización de unas instituciones centenarias y muchas veces anquilosadas en planteamientos y puntos de vista que obvian lo básico: el servicio que se presta a los ciudadanos. La Policía ha de ser más eficaz y por ello ha de modernizarse en sistemas de trabajo, en métodos y en filosofía de actuación policial.

5º) La participación de los ciudadanos es un vector irrenunciable en las líneas que ha de seguir la Administración del futuro.

6º) Todo proceso de modernización no sería completo si sólo se cuantificaran resultados. Hace falta que el centro de todo sea el individuo y la ciudadanía. Una búsqueda de una Administración más ética es la necesaria vía para converger hacia ese *desiderátum*.

La experiencia nos dice que no siempre ha mostrado la Administración la suficiente agilidad como para adecuar sus estructuras y metodologías a los cambios sociales. El peso de la burocracia tradicional es un lastre para la innovación y, en la mayoría de los casos, supone también una rémora la actitud pasiva de los funcionarios quienes actuando acorde a una cultura administrativa inveterada responden con importantes resistencias a los claros intentos de modernización de los diferentes tipos de servicios.

En este sentido, muchas son las críticas que ha acumulado la Administración española. Y muchos son los tópicos que reúne. Tras un mínimo análisis de entorno y una breve auditoría de carencias, deficiencias y áreas de mejora, podríamos encontrar una larga enumeración de puntos débiles, susceptibles de revisión, cuando no de merecer una reforma en profundidad. Sobre algunos de estos aspectos, y en concreto en aquellos más ajustados a lo meramente policial, reflexionaremos en capítulos posteriores.

Pero con carácter previo, resulta ahora conveniente, en este avance paulatino en nuestro trabajo de investigación, realizar un acercamiento al concepto de Policía, desde su origen a nuestros días, tal y como veremos en el capítulo siguiente.

Capítulo 3

El origen de la Policía en su concepción actual

“Los gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna”
Honoré de Balzac

Si reflexionamos acerca del origen de la Policía y nos preguntamos si es una institución contemporánea, la respuesta no puede ser afirmativa. Cualquier organización social ha contado desde tiempo inmemorial con mecanismos para hacer cumplir sus reglas y normas y para, en última instancia, tener la capacidad de la coerción. Por tanto, con rotundidad no puede ser considerada como contemporánea sino que es una institución muy antigua que ha evolucionado en paralelo a la propia historia.

En un principio, para lograr este objetivo tuvo un marcado peso el estamento militar que tenía encomendadas estas misiones; y ello porque a lo largo de la historia fue frecuente, en un primer estadio, la identificación entre Ejército y Policía, y con ello la confusión entre los roles a desempeñar. Esta confusión ha sido frecuente en sociedades de todas latitudes y ha merecido el estudio de múltiples autores. Un autor clásico de la sociología en España, Salvador Giner, manifiesta sobre este particular:

“...en algunas sociedades nos encontramos con una cuasiidentificación entre gobierno y poder militar, por ejemplo, en el feudalismo”⁷⁴.

Ese esquema fue evolucionando paulatinamente y adecuándose a las circunstancias sociológicas y políticas de cada estado o de cada sociedad.

3.1.- Desde un origen remoto hasta la edad contemporánea

Todas las civilizaciones conocidas han tenido grupos de carácter militar con el objetivo de defenderse y hacer cumplir las normas. Las primeras referencias se remontan a las ciudades sumerias, concretamente en la denominada Estela de los Buitres, la primera guerra entre Lagaš y Umm allá por el 2525 a.C.

Desde entonces hasta nuestros días cualquier cultura con una mínima organización (obviamos por tanto grupos culturales en fase prehistórica y sin apenas estructura social, como pueden ser los bosquimanos, los pigmeos o los hadzabe⁷⁵) ha contado con guardianes o soldados de algún tipo. Así, los conceptos de soldados y seguridad transcurren íntimamente unidos a lo largo de los siglos hasta la edad moderna en que comienzan a divergir ambos conceptos.

El profesor israelí Yuval Noah Harari, en su obra *De animales a dioses*, y reflexionando sobre la revolución industrial, afirma:

“... todos estos trastornos quedan empequeñecidos por la revolución social más trascendental que jamás haya acaecido a la humanidad: el desplome de la familia y de

⁷⁴ GINER, S. (1976). *Sociología*. Barcelona. Ediciones Península, pg. 152.

⁷⁵ Sobre los hadzabe, el antropólogo Jordi SERRALLONGA analiza en su blog la vida de este pueblo cazador y recolector antiquísimo, y que estaría en una fase previa a la aparición de cualquier grupo encargado de la protección al resto. Ver http://www.jordiserrallonga.com/JordiSerrallonga_Hadzabe.pdf [consultada el 28-1-2017].

la comunidad local y su sustitución por el Estado y el mercado. (...) La revolución cognitiva y la revolución agrícola no cambiaron esta situación. Agruparon familias y comunidades para crear tribus, ciudades, reinos e imperios, pero las familias y las comunidades siguieron siendo las piezas básicas de todas las sociedades humanas. La revolución industrial, en cambio, consiguió en poco menos de dos siglos desmenuzar estas piezas en átomos, y la mayor parte de las funciones tradicionales de las familias y las comunidades quedaron en manos de los estados y los mercados”⁷⁶.

Es claro el razonamiento que se expone: lo que antes hacían las familias, y a raíz de la revolución industrial, se transforma en un proceso de pérdida paulatina de importancia de la familia nuclear a favor del Estado. Antes, la familia lo representaba todo:

“La familia era también el sistema de bienestar, el sistema de salud, el sistema educativo, la industria de la construcción, el gremio comercial, el fondo de pensiones, la compañía de seguros, la radio, la televisión, los periódicos, el banco, e incluso la policía”⁷⁷.

No queda lejos de esta visión de Harari el punto de vista comunitarista en el que, sobre todo en determinadas comunidades pequeñas, no hace falta crear un grupo específico para la función de guardián sino que son sus propios miembros los que se autoprotegen.

Para quienes nos hemos criado en un pueblo es fácil de asimilar este concepto ya que, en el peor de los casos, recordamos cómo las travesuras infantiles eran pronto descubiertas porque algún vecino informaba oportuna y puntualmente a los padres; sensu contrario, en todo momento cualquier vecino podía prestar ayuda y protección en

⁷⁶ HARARI, Y.N. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona. Debate, pp. 390 y 391.

⁷⁷ HARARI, *Op. cit.*, pg. 391.

caso de peligro. Esto lo explica Ricoeur en un debate que él mismo genera entre el “socio” y el “prójimo” con la siguiente observación:

“...la tendencia del prójimo denuncia más bien una desmesura vertical, es decir, la tendencia de los organismos sociales a absorber y a agotar en su nivel toda la problemática de las relaciones humanas. La desmesura de lo social como tal reside en lo que antes llamábamos la “objetivación” del hombre en las relaciones abstractas y anónimas de la vida económica, social y política; lo social tiende a impedir el acceso a lo personal y a ocultar el misterio de las relaciones interhumanas...”⁷⁸

Con el nacimiento del Estado moderno se produce un cambio de paradigma y, con él, surge la necesidad de ofrecer un servicio de seguridad y, por tanto, el nacimiento de los servicios policiales.

Harari señala el momento crítico de la desaparición de la estructura tradicional, ligada al campesinado y a la sociedad feudal, en que gana peso el Estado, y surge la necesidad de proveer a ese nuevo panorama de las necesidades esenciales, anteriormente cubiertas por el señor feudal y la familia, ahora desaparecidas. En ese punto podríamos fijar el hito que marca el inicio, el punto embrionario del concepto moderno de Policía y también del contemporáneo. Y ello, porque tal y como señala en la misma obra:

“La revolución industrial trajo consigo decenas de trastornos importantes en la sociedad humana. Adaptarse al tiempo industrial es solo uno de ellos. Otros ejemplos notables incluyen la urbanización, la desaparición del campesinado, la aparición y el aumento del proletariado industrial, la atribución de poder a la persona común, la democratización, la cultura juvenil y la desintegración del patriarcado”⁷⁹.

⁷⁸ RICOEUR, P. (1990). *Historia y verdad*. Madrid, Encuentro, pg. 96 y 97.

⁷⁹ HARARI, *Op. cit.*, pg. 390.

Esto -la atribución de poder a la persona común- tendrá una gran importancia para el futuro ya que la Policía de Proximidad, como veremos más adelante, se basa en la relación de la institución policial, a través del individuo-policía, con la sociedad, representada por todos y cada uno de sus ciudadanos.

En general, podemos aventurar como fecha aproximada de nacimiento del concepto de Policía, la que se corresponde con la cesión al Estado de la importancia global que tuvo hasta entonces la familia nuclear; esto es, en el momento de la aparición de nuevas formas de producción, especialmente, el surgimiento y afianzamiento de la revolución industrial. Como consecuencia de esta nueva sociedad se edifica un nuevo estado que exige una estructura sólida, principios y orden. Fruto de este “mantenimiento del orden” florece una nueva institución moderna que representará la Policía con un componente diferente y diferenciable con respecto al Ejército: el orden ya no se ejerce solamente por mandato del poderoso (Estado o noble), sino que implica la aquiescencia de las pujantes nuevas clases sociales que viven en esa determinada sociedad. En palabras de Hassemer:

“La policía es, por consiguiente, una ciencia que organiza la constitución interna de un Estado de tal manera que el bienestar de cada familia y el bienestar general estén unidos y relacionados de forma clara y estable”.⁸⁰

A finales del siglo XVIII se desarrolla este novedoso concepto en varias ciudades europeas, como París y Londres, precisamente como consecuencia de la reacción a la arbitrariedad ejercida por aquellos que detentaban el uso de la fuerza legal, en beneficio mayoritario de las clases más pudientes.

⁸⁰ HASSEMER, W. (1999), “La policía en el Estado de Derecho” en *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 1 (1999), pg. 102.

Sin embargo, el desarrollo de cada una de ellas diferirá en función de la idiosincrasia propia de cada sociedad: la Policía francesa con el paso de los años devendrá en un tipo de Policía altamente centralizada, obedeciendo al correlato de su propia estructura administrativa, mientras que en Reino Unido, coexistirán varias decenas de cuerpos policiales con un fuerte arraigo en principios de proximidad y cercanía a los vecinos.

En otros países europeos, persistió cierta confusión. Debido a ese panorama poco clarificador en que Ejército y la incipiente Policía se confundían, así como el uso inadecuado del Ejército por parte de quienes detentaban el poder (por ejemplo a la hora de reprimir conflictos sociales), se generó como reacción a las mismas una opinión favorable a la creación de instituciones específicas cuyo cometido fuera el mantenimiento del orden interior, evitando así las intromisiones militares en el ámbito civil y urbano. De esta forma la ciudadanía parecía avalar la creación de estas nuevas Policías, creadas con afán distinto, pero que posteriormente resultaron ser complementarios.

3.2.- Sir Robert Peel y el nacimiento de la Policía moderna

Como hemos comentado, hasta mediados de siglo XIX hubo confusión entre Ejército y Policía. La consolidación y desarrollo de las ciudades, el fortalecimiento de nuevas clases sociales burguesas como artesanos y comerciantes, y la pérdida de influencia de la nobleza, hace surgir en Inglaterra el concepto de “*police*” que aludía no tanto a la institución que identificamos hoy día, sino a la reacción para el buen mantenimiento del orden ante la desaparición de antiguas formas de vida, el nacimiento de un panorama social en el que surgen nuevos escenarios con amenazas y peligros inéditos y a los que hay que hacer frente.

Como sucede en tantos ámbitos en los que coincide la necesidad con la oportunidad, en aquel momento crítico resultó trascendente la figura de Sir Robert Peel

(1788-1850). Peel de origen burgués, hijo de un importante fabricante textil, y graduado en Oxford, empezó muy pronto a trabajar en política en las filas del partido conservador, donde tuvo cargos menores, como ministro de Irlanda, desde los 24 años. Precisamente en Irlanda creó el *Royal Irish Constabulary* (primer cuerpo de Policía de Irlanda). Pero si ha pasado a la historia ha sido por su legado como Ministro del Interior, al realizar en 1843 las reformas necesarias en la legislación penal británica que permitieron la creación de la *London Metropolitan Police* (Policía Metropolitana de Londres), posiblemente el primer cuerpo de policía moderno y futuro embrión de la actual Scotland Yard. Precisamente, a título anecdótico de su creador, Robert o Bob en diminutivo, deriva el apelativo -bobby- como se conoce a los policías en el Reino Unido.

El enfoque de Sir Robert Peel es tremendamente actual, lo que denota rasgos de gran osadía y valentía, ya que subraya como atributos esenciales de su modelo de policía la prevención, la colaboración con la comunidad y la propia vocación urbana con que se gestó. El éxito de la Policía de Peel fue inmediato ya que no sólo supuso una herramienta eficaz para evitar desórdenes de todo tipo y disminuir la inseguridad, sino que además el carácter civil de la policía contribuyó a aminorar las protestas sociales, impidiendo así el triunfo de una revolución social⁸¹.

La policía inglesa considerada por muchos el paradigma de la policía moderna y profesional se inscribe en un contexto de reivindicación de los derechos civiles de la época de su creación. Resulta interesante comprobar el paralelismo entre el concepto esgrimido y puesto en práctica por Sir Robert Peel y los modelos contemporáneos de Policía de Proximidad, desarrollados en Reino Unido, España y el resto de países donde ha triunfado este modelo de seguridad.

⁸¹ CHALOM, M., LEONARD, L., VANDERSCHUEREN, F. y VEZINA, C. (2001). *Seguridad Ciudadana, Participación Social y buen gobierno: El papel de la Policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT-UN). Versión en español, Santiago de Chile: Ediciones Sur.

El enfoque de proximidad, también conocido como comunitario (del inglés *community police*) se basaba en nueve principios que orientaban el quehacer de la policía londinense⁸²:

1. La prevención del delito y el evitar los desórdenes públicos son las funciones prioritarias de la Policía.
2. La eficacia para realizar estas funciones depende en gran medida de la interrelación vecinal y, por tanto, de la aprobación pública de su acción.
3. La libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento de la ley para asegurar el respeto de la población.
4. Cuanto más coopera la ciudadanía con su Policía, menos necesario es el uso de la fuerza o la coerción.
5. Se gana el apoyo público no por complacencia, sino demostrando un absoluto e imparcial servicio a la ley.
6. El uso de la fuerza policial se requiere sólo y en grado necesario para cumplir con la ley, cuando la persuasión, exhortación y advertencias resultan ser insuficientes.
7. La policía es la gente y la gente es la policía.
8. La policía se limita a sus funciones y no usurpa aquéllas del aparato judicial.
9. La prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

Estos nueve principios podrían ser suscritos por cualquier organización policial contemporánea de vanguardia, lo que indica el enorme salto cualitativo que supuso en su momento el diseño, casi visionario, que realizó Peel en la Policía inglesa; no en balde, hoy día los diferentes cuerpos británicos siguen siendo ejemplo a seguir y a tener en consideración. De esta manera, con la apuesta por estos principios, se reorienta el uso de la fuerza del Estado lo que en opinión de Butler supuso una:

⁸² CHALOM, M. (2001), et.al. *Op. cit.*

“...relectura de la clásica distinción entre el máximo empleo de la violencia para imponer la coerción del enemigo en la guerra y el uso mínimo de la fuerza para conseguir la obediencia individual y colectiva en los tiempos de paz”⁸³.

El modelo de Peel logró distinguir y diferenciar, tanto en funciones como en conceptos, dos instituciones básicas en cualquier sociedad contemporánea como son el Ejército por una lado, cuyos objetivos básicos se centran en la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial, y por otro lado la Policía, cuyos fines se centran en la lucha por prevenir y perseguir los delitos, los desórdenes públicos y procurar el mayor entorno de seguridad en la sociedad y para sus ciudadanos.

Esta creación de Peel, posiblemente persuadido por lo que él percibió como una clara necesidad y pretensión social, se ha reproducido con frecuencia en otros escenarios. Cuando por algún acontecimiento de diferente índole se produce alguna crítica de la ciudadanía hacia su Policía, normalmente se generan unos procedimientos de transformaciones sociales, políticas y económicas cuyos resultados implican modificaciones en el ámbito policial. Así sucedió por ejemplo en los Estados Unidos, como consecuencia de la inmigración expansiva y desmedida en especial en las zonas urbanas⁸⁴.

Pese a que la historia de la policía británica no ha sido lineal sino que también ha sufrido diferentes avatares, siempre ha mantenido una tónica muy acentuada de policía civil muy cercana a la ciudadanía. De aquella institución fundacional muchos hemos sido herederos, no tanto en las formas sino en la esencia misma del quehacer policial y sobre todo en la percepción que desde la sociedad se tiene de la institución. En palabras de Amadeu Recasens:

⁸³ BUTLER, T. (2000). *La Policía comunitaria en el Reino Unido*. Gloucestershire. Mimeo.

⁸⁴ GREENE, J. (2006). *La Policía de Proximidad en EEUU: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía*. Nueva York. National Institute of Justice.

“...la policía comunitaria consiste en un modo determinado de ejercer la función policial que trata de desarrollar un tejido de relaciones intensas y estables con la comunidad en la cual lleva acabo su función, con el objetivo de alcanzar mayor eficacia en la prevención y detección de conflictos y/o actos criminales”⁸⁵.

En línea similar, David Held señala en una de sus obras:

“Desde la edad antigua hasta el mundo contemporáneo, todas las formas de ciudadanía han tenido ciertos atributos comunes. Ciudadanía ha significado cierta reciprocidad de derechos frente a, y deberes hacia, la comunidad política. Ciudadanía ha significado pertenencia a la comunidad en que cada cual vive su vida; y la ciudadanía invariablemente ha implicado diversos grados de participación”⁸⁶.

Opinión que coincide con la idea medular de todo lo que representa, en esencia, la Policía de Proximidad, en el sentido de dar importancia a la participación vecinal en las políticas de seguridad.

Sin embargo, no todas las organizaciones policiales ni todos los gobiernos han sabido conjugar estas tendencias. Todo lo contrario, históricamente han prevalecido otras corrientes. Estas ideas contrapuestas se han repetido en multitud de ocasiones. Robert A. Dahl, por ejemplo mantiene:

“Los defensores del gobierno de la tutela atacan a la democracia en un punto aparentemente vulnerable: se limitan a negar que las personas corrientes sean competentes para gobernarse a sí mismas”⁸⁷.

⁸⁵ RECASENS i BRUNET, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Atelier, pg. 100.

⁸⁶ HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona. Paidós, pg. 91.

⁸⁷ DAHL, R. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid. Taurus, pg. 82.

Y esta lectura regresiva, que da fuerza a los representantes de gobiernos con una tendencia policial tradicional, se ha repetido con mucha frecuencia a lo largo de la historia contemporánea.

Ideas contrapuestas que abrigan modelos policiales de diferentes sensibilidades y cuya divergencia se remonta a mucho tiempo atrás. Uno de los textos clásicos de la ciencia política, *La democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, también recoge en su capítulo VI esta realidad que, la mayoría de las veces, no es solo achacable al desencuentro intelectual sino que su discrepancia se remontaría a algo más esencial como las diferentes idiosincrasias nacionales:

“En determinados países el habitante acepta con cierta repugnancia los derechos políticos que la ley le concede; le parece que se le roba el tiempo haciéndole ocuparse de los intereses comunes, y prefiere encerrarse en un estrecho egoísmo limitado por cuatro zanjas rematadas por un seto”⁸⁸.

Efectivamente, es demasiado frecuente la falta de implicación de muchos conciudadanos en las actividades públicas; cuanto menos en la corresponsabilización a la hora de implementar políticas públicas del tipo que sean, y menos de un ámbito tan proceloso como es la seguridad.

3.3.- El modelo tradicional

Frente al modelo inglés, en Francia, por el contrario, triunfó un modelo militarizado y centralista que contrasta con el ya comentado modelo anglosajón. En palabras de Gonzalo Jar:

⁸⁸ TOCQUEVILLE, A. (1980). *La democracia en América*. Madrid. Alianza Editorial, cap. VI.

“A la hora de comparar los sistemas inglés y europeo continental, no parece del todo difícil distinguir al menos dos diferencias fundamentales: existencia en el segundo de ellos de Gendarmerías vinculadas al ejército, al que sustituyen en tareas de mantenimiento del orden, y carencia, en el primero, de un Cuerpo de policía a nivel nacional, al aceptar los ciudadanos, de manera tradicional, la idea de que en una sociedad democrática la existencia de una policía nacional y centralizada no se adapta a los principios que la inspiran y, por consiguiente, constituye una amenaza para la libertad de los ciudadanos”⁸⁹.

Jar subraya algo que parece muy significativo, por un lado las Gendarmerías vinculadas al ejército (en Francia sigue manteniendo esa denominación) y por otro la carencia (en el sistema británico) de un Cuerpo Estatal, cuestión ésta que, pese a los intentos realizados en las últimas décadas por parte de los diferentes gobiernos impulsando la *National Crime Agency* (NCA), sigue teniendo un fortísimo arraigo entre los británicos quienes defienden con arrebato el sistema tradicional de Policías de condados, lo que hace por completo inviable -a nuestro modo de ver- un cambio de modelo. Una más de las singularidades británicas que difícilmente casarían con estructuras europeas y que contribuyen a ese desapego generalizado que ha finalizado en 2016 con el llamado Brexit.

Esta dualidad de sistemas se eleva al ámbito del pensamiento. David Held, en su obra de referencia *Modelos de Democracia*, comenta dos modelos. Por un lado Hobbes, en el sentido de que los individuos sólo pueden encontrar una vida “pacífica y cómoda” entre ellos si son gobernados por los dictados de un soberano invisible y, por otro, Locke que objetaba esta idea con la idea de la democracia protectora, afirmaba certeramente: *“es difícil creer que los ciudadanos que no confían del todo los unos en los otros depositen su confianza en un gobernante todopoderoso para que cuide sus*

⁸⁹ JAR COSUELO, G. (2000). *Modelos comparados de Policía*. Madrid. Dykinson. pg. 122.

intereses”⁹⁰. Lo cual, se ajusta con la opinión expresada por Jar sobre el modelo británico policial, y recogida en la cita anterior.

Vista la apreciación de David Held, es fácil entender la existencia de dos grandes modelos diferentes de Policía, y el porqué del nacimiento de esa Policía moderna que supo ver el modelo auspiciado en Inglaterra por Sir Robert Peel tal y como hemos visto en las páginas anteriores.

El carácter centralista se le ha achacado al carácter absoluto de la monarquía francesa y a la propia concepción y estructura del estado francés, y lo que se significa al compararlo con el tradicional constitucionalismo británico.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que se promulgó tras la Revolución Francesa, en su artículo 12 proclamaba:

“La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto para beneficio de todos y no para utilidad de aquellos que la tienen a su cargo”.

Lo que identifica con meridiana claridad la inspiración del sistema francés.

Esto muestra que ambos modelos difieren en fines, orígenes, principios y funciones desde el primer momento y no admiten más comparaciones que las que ambos luchan por establecer mayor seguridad y evitar el desorden. Desde sus inicios, el aparato policial francés se verá impregnado, a diferencia del inglés, de un indiscutible estilo militar, con un componente autoritario del ejercicio del mando que queda fuera de toda duda. Estos sistemas policiales tradicionales se singularizan fundamentalmente

⁹⁰ HELD, D. (1996). *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 69.

porque su principal objetivo es el mantenimiento del orden público, tal y como ha analizado profusamente Diego Torrente⁹¹.

Este objetivo “político” se complementa con el hecho de que, como afirma Manuel Martín, la burocracia es elemental y la defensa de la ley está mediatizada por los grupos de poder de los que depende la Policía:

“Todo el aparato policial está condicionado por la situación política de cada momento. Aunque el régimen político sea diferente y cambie substancialmente la legislación, e incluso el mismo modelo de sociedad, la visión que el poder tiene de la policía suele ser invariablemente el de una herramienta de control a su servicio. No nos estamos refiriendo en concreto al poder gubernamental, sino a que cualquier clase social, institución o grupo que en algún momento haya podido disponer de su propio cuerpo policial, lo ha utilizado para multiplicar o conservar su eficacia de control”⁹².

Además de este objetivo “político”, presenta otras características que se derivan de éste y que podemos resumir enumerando los siguientes aspectos que consideramos como los más identificadores de este modelo:

1) Suelen ser organizaciones de carácter muy conservador, poco abiertas a la innovación, y muy vinculadas a la tradición. En las organizaciones tradicionales resulta altamente infrecuente las reformas globales porque se suele percibir, desde la propia organización, como un atentado contra su esencia lo que hace pues inabordable cualquier intento de cambio o de mejora.

2) Son organizaciones de marcada naturaleza personalista, en las que el liderazgo *ad personam* suele determinar la cultura de la organización. Encuentra aquí

⁹¹ TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid. Ed. CIS.

⁹² MARTIN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, colección Monografías, nº 111, pg. 13.

acomodo el “orden y mando” sin que quepa el más mínimo cuestionamiento, a nivel de reflexión, interpretación o mejora, de las indicaciones dadas “desde arriba”.

Esto, y dadas las características de fuerte liderazgo personalista, no sólo no encuentra rechazo en las bases sino que por el contrario, muchos de los agentes comparten la cultura del líder, favoreciendo así el acceso a la propia organización. La organización se convierte así en un ente cerrado que, frecuentemente, se retroalimenta con miembros de las propias familias, esto es muy endogámico. Es muy frecuente en determinados ámbitos hablar todavía hoy de ser “hijo del Cuerpo”, lo que parece otorgar ciertos “privilegios no escritos” frente a otros ajenos al mismo.

3) Suelen ser más fácilmente reconocibles en entornos pequeños y rurales; en ocasiones también en entornos urbanos pero de características sociales desfavorecidas o, también, en grandes núcleos urbanos con gran conflictividad social. Esto es curioso, suele reproducirse en diferentes países y no es evidentemente por la propia voluntad intrínseca de cada organización sino que, a buen seguro, viene propiciado por la voluntad política que diseña esa distribución competencial para perseguir los fines “políticos” que da sentido a la propia existencia de la organización policial.

En todos estos casos de despliegue territorial, su relación externa suele monopolizarse con los grupos de presión local que se acercan hasta la organización policial para coadyuvar a los fines prioritarios. En la España franquista era muy común el “acercamiento” de determinados miembros afines (miembros del Somatén, por ejemplo) a los Cuarteles de la Guardia Civil de pequeños núcleos rurales a la espera de recibir determinadas consignas o indicaciones.

En definitiva, en el modelo tradicional prima lo político antes que la vigilancia de la legalidad por lo que no es un modelo que propugne una Policía de y para los ciudadanos, sino del poder político y para preservar sus fines y objetivos.

3.4.- El modelo profesional de vigilancia

Hemos comentado en puntos anteriores la similitud de los planteamientos de Sir Robert Peel con los postulados de las policías contemporáneas más avanzadas y vanguardistas. Sin embargo, ese planteamiento originario no tuvo continuidad hasta nuestros días; todo lo contrario, en un proceso muy similar, en la mayoría de los países occidentales, esas motivaciones iniciales fueron abandonadas paulatinamente y se produjo un distanciamiento entre la sociedad y las fuerzas que detentaban el monopolio de la fuerza y el control de la comunidad.

En algunos otros países el desencuentro fue paradigmático, como en la práctica totalidad de los iberoamericanos, ya que ese proceso de enorme desapego se enfatizó con la proliferación de gobiernos militares con escasa tendencia al respeto de los derechos ciudadanos⁹³.

Como consecuencia de todo ello, y tras la conmoción y el sobresalto de las dos guerras mundiales, a mediados de siglo XX comenzó a predominar, inicialmente en las ciudades norteamericanas, y a extenderse posteriormente en todos los países Occidentales, el llamado modelo *profesional de vigilancia* como sistema tradicional de control.

Se suele citar como creador e impulsor de este modelo profesional de policía a August Vollmer, que fue a principios de siglo XX jefe de la Policía de Berkeley (concretamente desde 1905 a 1932, con diversos intervalos) y que también desempeñó la jefatura en Los Angeles. Sus puntos de vista se extendieron en Estados Unidos y, sobre todo, tras la Segunda Guerra Mundial vivieron su máximo auge tanto en América como en Europa.

⁹³ NEILD, R.(1998). *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*. Washington D.C. Washington Office on Latin America.

Este *modelo profesional de vigilancia*, se significa por una serie de factores que subrayan aspectos importantes de la formación y forma de ejercer la función policial, pero que, en ningún caso, subraya aspecto alguno que considerase la relación con la comunidad. Es decir, se apuesta por factores importantes pero considerando a la Policía como un ente extraño y ajeno a las sensibilidades sociales. En palabras de Zhao, este modelo se singulariza por

“...el reclutamiento de acuerdo a patrones específicos, remuneración alta o suficiente para crear una carrera, entrenamiento formal y supervisión sistemática por oficiales superiores abarcando características como la especialización funcional de los policías, uso de tecnología moderna, neutralidad en la aplicación de la ley, uso responsable de la discreción y una cierta autonomía”⁹⁴.

Nos encontramos pues con un nuevo escenario en que el concepto de profesionalizar la policía y sus agentes parece ocupar el eje de los objetivos de los diferentes gobiernos, y esto es así, bien por la pérdida de empuje de los diferentes grupos sociales de la comunidad, bien por el afán de las nuevas autoridades en fortalecer sus atribuciones y preponderancia. En esa tesitura el modelo profesional contempló entre otros aspectos, y tal y como indica T. Butler⁹⁵, la reformulación del mando, su administración y estructura jerárquica, así como la iniciativa en crear y potenciar escuelas especializadas en formación policial que serían a la postre el crisol de nuevas promociones de agentes formados todos ellos bajo las mismas orientaciones.

La asepsia que perseguía este modelo profesional no tuvo el éxito ni los resultados esperados y ello porque partía de una desvinculación con la ciudadanía que, a nuestro juicio, no debe ser obviada jamás en cualquier contexto relacionado con la

⁹⁴ ZHAO, J. (1996). *Why Police Organizations Change: A study of community-oriented policing*. Washington DC. Police Executive Research Forum.

⁹⁵ BUTLER, T. (2000). *La Policía comunitaria en el Reino Unido*. Gloucestershire. Mimeo.

seguridad. Como dice el profesor Domingo Moratalla, existen ámbitos como el del Ministerio del Interior en el que “*la vinculación entre autoridad política y moral es más que necesaria*”⁹⁶.

Esta opinión de vincular la política de “lo que se hace” y “lo que se debería hacer” está muy extendida en autores contemporáneos y en ella radica, en esencia, el objeto de este trabajo en el ámbito policial español. José Manuel Canales, por ejemplo, en relación a la gestión pública, subraya el paralelismo indisoluble entre la gestión de los gobiernos locales y la democracia:

*“...si importante es plantear hoy la gobernabilidad local, lo es sin duda también como algo consustancial a la misma democracia local, que conduce al tratamiento entre otras cuestiones y aspectos de la misma, de las siguientes: la legitimidad, la representación y la participación local”*⁹⁷.

De hecho, a pesar de a los esfuerzos realizados por los diferentes gobiernos partidarios de implantar y extender este modelo profesional de vigilancia, a pesar de empeñarse en objetivos loables como los de iniciar y consolidar una carrera policial, a pesar de las grandes inversiones para proporcionar a las organizaciones policiales mejor equipamiento tecnológico, a pesar de los esfuerzos estratégicos para actuar con mayor respuesta frente a los requerimientos ciudadanos, y a pesar de fijar como objetivo la disminución de la inseguridad ciudadana, el desenlace de tanto esfuerzo no fue el que se esperaba, ya que en muchos casos la distancia entre ciudadanía y policía no sólo no se fue cerrando sino que se convirtió en un abismo cuya superación se asemejaba tarea compleja.

⁹⁶ DOMINGO MORATALLA, A. (1995). *Responsabilidad bajo palabra. Desafíos éticos para una democracia joven*, Valencia. Edim, pg. 87.

⁹⁷ CANALES ALIENDE, J.M., “Gobierno local y democracia”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 270:abril-junio (1996), pg. 432.

Al decir de Barberet este fracaso se debía a que se centraba en un patrullaje aleatorio, a la mera presencia de efectivos en las áreas públicas, a la respuesta rápida y a la atención de incidentes individuales, y por consiguiente, no poseía capacidad para resolver problemas delictivos. También pesaba la distancia social entre los agentes policiales y la ciudadanía⁹⁸.

Insiste este autor en ejemplos de EE.UU, donde se criticó en los años 60. En esa época de conflicto racial y de protestas contra la guerra de Vietnam la Policía, en ciertos barrios, parecía ser un ejército invasor y un cuerpo que reaccionaba ante los problemas sociales de una forma distante y mecánica. Escenario éste que se asemeja al que nos encontramos cuatro décadas más tarde -agosto de 2014- en Ferguson⁹⁹, en el Estado Americano de Missouri con análogos problemas e idénticos errores a la hora de acometer soluciones y restañar heridas, o algunos meses después (septiembre de 2016) en Charlotte (Carolina del Norte)¹⁰⁰, o más recientemente en Charlottesville¹⁰¹. Como se ve, poco parece haber evolucionado el escenario policial en determinados puntos de los Estados Unidos, y ello resulta especialmente paradójico ya que ambos sucesos han ocurrido en el momento histórico en que un afroamericano, Barak Obama, ocupaba la Casa Blanca por primera vez en los más de doscientos años de historia norteamericana. En el momento actual, tras el triunfo de un presidente como Donald Trump, que ha hecho gala de su apoyo al modelo “wasp” (*White, anglosaxon and protestant*), está por ver los derroteros por donde llevarán sus decisiones políticas.

⁹⁸ BARBERET, R. (2004). *La seguridad urbana: La experiencia europea y las consecuencias para América Latina*. Caracas. Recal/Cespi.

⁹⁹ Los disturbios en Ferguson fueron recogidos ampliamente por toda la prensa internacional. Ver por ejemplo EL MUNDO (12/8/2014).

¹⁰⁰ Ver EL PAÍS, por ejemplo de 23 de septiembre de 2016.

¹⁰¹ <http://www.bbc.com/mundo/media-40924085> [consultada el 30/8/2017].

Con el desarrollismo, y una vez acabadas las secuelas de la guerra, a mediados del siglo XX Europa despunta hacia la recuperación económica y el progreso social y económico. En este momento, al igual que sucedió en Norteamérica, la mayoría de los países europeos recibió fuertes corrientes migratorias de aluvión, provenientes sobre todo de la Europa del Sur, de países de África y del próximo Oriente. La realidad es que la inmigración se contempló en la mayoría de los casos como una aportación necesaria de mano de obra barata y no como una verdadera integración. Por ello, se echó en falta una apuesta decidida de políticas claras de integración social, que en la actualidad sigue con esa carencia y con el problema de avalanchas migratorias incrementadas.

Es ajeno al ámbito de este trabajo pero cabe recordar los graves problemas que genera en países receptores de inmigrantes como Francia o Alemania, la nula integración de muchos de ellos quienes, generaciones posteriores y por tanto nacidos en Europa, siguen mostrando odio y rechazo a una sociedad que no consideran como la suya y a la que, incluso en ocasiones, consideran enemiga.

Para detenerse en los problemas que genera la inmigración, no hay más que ver las tragedias cotidianas producidas por los miles de sirios que huyen de la guerra y del terrorismo de raíz yihadista y que encuentran la muerte al tratar de alcanzar algún país de la Unión Europea. A este respecto, repasando las hemerotecas vemos la envergadura y el alcance de esta tragedia que algunos medios de gran influencia califican como el “*naufragio de Europa*”¹⁰², añadiendo de forma taxativa que “*la U.E. debe asumir que la emigración es su principal problema*”. Parece que poco se ha avanzado en el último medio siglo. A causa de esa falta de integración, en determinados momentos la inmigración (unida a otros fenómenos como la pobreza, la exclusión social, la falta de arraigo o la segregación racial) produjo cierto incremento subjetivo de inseguridad.

¹⁰² Editorial de EL PAÍS del 3 de septiembre de 2015.

En la década de los años 70 los resultados obtenidos por este modelo profesional se vieron abocados al fracaso. En palabras de Louis Anemone “*los años 60 y 70 trajeron mucho desorden civil y cambio social*”¹⁰³. Además, siguiendo con la opinión del mismo autor, en la Policía de Nueva York¹⁰⁴ se reaccionó desatinadamente creando la llamada Comisión Knapp que optó en sentido inverso, es decir:

*“...la primera respuesta fue apartar a los agentes del contacto directo con los vecinos, emplazándolos en coches patrulla”. (...) “compramos más coches de policía y en poco tiempo nos convertimos en prisioneros del sistema de emergencias telefónicas”*¹⁰⁵.

El modelo profesional tampoco respondía frente a las nuevas problemáticas, tales como la discriminación racial y de clase social. En opinión de algunos autores, como Greene, ese aislamiento de la Policía en los años setenta contribuyó a una reacción posterior que abogó por buscar nuevas formas de acercamiento a la sociedad para cooperar más al estamento policial con el tejido social. También se buscaron nuevas alternativas para romper el cliché “pareja policial” y coche patrulla, cuya única relación con el ciudadano es a través de la ventanilla del vehículo y escuetamente en aquellos momentos en que la Policía ha sido requerida por alguna necesidad, alarma o urgencia; esto es una relación del todo anómala¹⁰⁶ y que en modo alguno puede ser considerado como el modo apropiado para prestar un servicio de seguridad a la ciudadanía.

¹⁰³ ANEMONE, L. (1998). “Expectativas policiales para el siglo XXI”. Valencia. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Policía Local celebrado en Valencia, y recogido en su Libro de Ponencias. Ayuntamiento de Valencia. pg. 11.

¹⁰⁴ Louis ANEMONE fue jefe del Departamento de Policía de Nueva York desde en la década de los 90.

¹⁰⁵ ANEMONE, L. (1998), *Op. cit.*

¹⁰⁶ GREENE, J. (2006). *La Policía de Proximidad en EEUU: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía*. Nueva York. National Institute of Justice.

En parte, a consecuencia de los fracasos del modelo profesional comentados y también por la consolidación de nuevas necesidades sociales más tendentes a crear lazos entre instituciones y ciudadanos, los modelos de proximidad se fueron consolidando.

En definitiva, y a modo de resumen, el modelo profesional tendría entre sus rasgos distintivos en primer lugar, y como punto de partida, el hecho de suponer como premisa (y hacer lo posible para que así sea) que los miembros de los Cuerpos Policiales, en tanto profesionales, han de ser expertos en seguridad y tener pues un conocimiento profundo de su profesión. Esto hará que se extremen los procedimientos de acceso, formación y perfeccionamiento.

Como derivada inmediata de esta premisa inicial, se sobreentiende igualmente que el policía será un profesional autónomo, con una adecuada formación, alta capacitación y -en su caso- especialización, para lo cual será remunerado con un salario suficiente como para reforzar esa autonomía e independencia.

El trabajo de los Cuerpos Policiales basados en el modelo profesional, se orientará hacia necesidades sociales concretas y su objetivo final será el análisis de las circunstancias y la eficacia policial. Es decir, nos encontramos en un modelo “profesional” poco asertivo con la sociedad porque sitúa a policías y ciudadanos en planos diferentes. Y es esta, finalmente la última característica del modelo, el hecho de que las relaciones con los ciudadanos no se entablen en igualdad de condiciones, ya que las prioridades no serán determinadas por los ciudadanos sino por los profesionales de la Policía quienes, por su formación, dedicación y especialización, serán quienes tomen las decisiones.

En este contexto, cobra sentido lo afirmado en el estudio ya citado de Chalom y otros¹⁰⁷, esto es, se desarrolla desde las organizaciones policiales una filosofía orientada al servicio a la vecindad, se evoluciona hacia estrategias cuyo fin es la gestión de la seguridad en colaboración con la comunidad, se extienden los planteamientos proactivos y se apuesta decididamente por una mayor presencia y visibilidad de los agentes policiales en la calle y en los ámbitos en que se crea la opinión ciudadana: asociaciones, colegios, comerciantes, medios de comunicación, etc.

Muchas veces, desde organizaciones basadas en el modelo profesional, se ha intentado remedar modelos de proximidad a los ciudadanos como meras tácticas y no como verdaderas estrategias. Es decir, se han copiado los modos pero no la esencia. Así, se han prodigado en ocasiones policías de barrio que eran meros elementos del mobiliario urbano, policías sin capacidad de decisión, sin interactuar con los ciudadanos.

Lógicamente esto, que se ha producido en todas las sociedades (tanto en España como en los Estados Unidos, tal y como se cuenta por ejemplo en el Caso de la Policía de Nueva York¹⁰⁸, y del que tenemos además testimonio directo de quien fue su jefe Louis Anemone¹⁰⁹), no es más que el fracaso de un modelo, pues entendemos que la sociedad contemporánea exige paradigmas diferentes.

¹⁰⁷ CHALOM, M., LEONARD, L., VANDERSCHUEREN, F. y VEZINA, C. (2001). *Seguridad Ciudadana, Participación Social y buen gobierno: El papel de la Policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT-UN). Versión en español, Santiago de Chile: Ediciones Sur.

¹⁰⁸ Ver HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, elaborado por de la Universidad de Harvard. Harvard Business School Case 396-293, <http://hbr.org/product/NYPD-New/an/396293-PDF-ENG>. Ver también la referencia del caso sobre la misma materia publicado por la Universidad de Yale: http://som.yale.edu/sites/default/files/files/Case_Bratton_2nd_ed_Final_and_Complete.pdf [consultadas el 28-1-2017].

¹⁰⁹ ANEMONE, L. (1998). "Expectativas policiales para el siglo XXI". Valencia. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Policía Local celebrado en Valencia, y recogido en su Libro de Ponencias. Ayuntamiento de Valencia.

3.5.- El modelo racional burocrático

A partir de 1963, y coetáneamente al desarrollo del modelo profesional, dos profesores universitarios, Wilson y McCaren, desarrollaron los primeros estudios científicos de la labor e impacto de la policía, creando desde un punto de visto teórico el soporte de una policía basada en un modelo *racional-burocrático*.

Según este modelo, la Policía tiene que focalizar sus estrategias más hacia el cumplimiento de la ley antes que al mantenimiento del orden. Piensan estos profesores que la Ley aporta racionalidad para definir el trabajo, legitimidad y control a la organización. A su vez, la organización policial, tiende a utilizar la legalidad para imponer un estilo de gestión y mentalidad burocrática para aplicar la ley con independencia de que ese menester solucione o no problemas que de verdad preocupan a los ciudadanos. Este punto de vista, puede dar lugar a amplios debates ya que, llevado a su extremo, podría derivar en actitudes tan reprobables como la descrita por Hannah Arendt¹¹⁰ respecto a Adolf Eichmann y que tantas reflexiones éticas ha propiciado.

La organización racional-burocrática centra sus objetivos en una serie de ejes y principios cuyo fin último es la voluntad exclusiva de hacer cumplir la ley. Para ello, tiende a racionalizar los procedimientos, pero todo ello, como analiza Diego Torrente¹¹¹, siempre encaminado a ese riguroso celo en el cumplimiento de la norma sin entrar a determinar ni su alcance, ni tomar otras medidas diferentes cualquiera que fueran sus motivaciones, como por ejemplo, la de tratar de solventar un conflicto.

Desde este modelo las relaciones con los ciudadanos son distantes y frías, favoreciéndose actuaciones más represivas y sancionadoras. Tampoco parece que este

¹¹⁰ ARENDT, H. (1999). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona. Lumen.

¹¹¹ TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de Policía*. Barcelona. CIS.

modelo preste especial atención a factores como la prevención de la delincuencia, el apoyo a las víctimas, la mediación como vía para solventar litigios, o la resolución de conflictos. Por el contrario, quienes abogan por este paradigma suelen ser organizaciones con una orientación nada proactiva sino más bien de corte reactivo, ya que se limita a gestionar las consecuencias del delito pero no a diseñar políticas públicas que traten de evitar o aminorar sus causas.

En su obra citada, Torrente analiza las razones de la ineficacia en la lucha de algunos cuerpos policiales en la lucha contra la delincuencia. La primera y palmaria es que muchos agentes, y correlativamente -lo que es peor- muchas organizaciones policiales, no consideran que su objetivo sea prevenir la delincuencia o la comisión de determinado tipo de delitos. Por el contrario, toda la estrategia operativa está encaminada al patrullaje y la investigación. Estas técnicas básicas operativas, pueden ser todo lo avanzadas, tecnificadas, o perfeccionadas que se quiera, pero lo cierto es que siempre se actuará sobre delitos que ya se han producido (o se están produciendo, en el mejor de los casos), pero en ningún momento se anticipan a ellos.

En los *desiderata* de los mandos que abogan por este modelo racional burocrático, existe un común denominador totalmente extendido y que se esgrime como un gran logro que demuestra la eficiencia organizacional; nos referimos a la mejora o reducción de los tiempos de respuesta a las llamadas realizadas a la Central de emergencias. Reducir esos periodos de respuesta no es mala práctica, pero no debe olvidarse que con ello tan solo se alivia al ciudadano que ha sido víctima de un delito, quien en absoluto se verá completamente satisfecho ya que por muy pronto que llegue la Policía siempre llegará tarde, dado que el delito ya habría sido cometido con el correspondiente daño al ciudadano.

Para prever el sentido de la delincuencia y lograr así su anticipación no basta con aplicar la norma de forma mecánica. Es preciso un cambio radical tanto de organización policial, como -lo que es más importante- de orientación que sustente la nueva estrategia operativa.

Una nueva teoría debe partir por analizar e investigar el entorno en que se produce el delito, detectar los problemas de la sociedad en que se desarrolla e interrelacionarse con sus miembros para poder diseñar tácticas eficaces.

Para que esos propósitos se concreten en realidades es preciso que los equipos policiales de proximidad gocen de gran autonomía, sobre todo en lo que respecta a las decisiones para solventar problemas que deberían diseñarse siempre en sentido ascendente, esto es desde abajo, subrayando que las iniciativas y políticas de actuación surjan del contacto con los vecinos, hacia arriba en donde se encuentra la escala de mandos y, por tanto, aquellos que detentan la capacidad de decisión. También se precisa un rigor en el control de esas iniciativas, de forma que es preciso que las evaluaciones se hagan críticamente y con su mirada puesta en la incidencia real en la delincuencia y no atendiendo a otros parámetros.

De este modo, se da paso al desarrollo de una nueva filosofía de trabajo y organización policial que se oriente a mejorar la relación con la ciudadanía que comienza a conocerse como *Policía Comunitaria*, debido a la traducción casi automática del término con que se denomina en el Reino Unido, esto es *community police*, o más genéricamente, Policía de Proximidad al ciudadano.

Esta nueva teoría policial implica no sólo un cambio de objetivos o nuevas iniciativas; suponen, por el contrario, una auténtica revolución organizativa y filosófica, cuyo desarrollo aún se está produciendo de forma cotidiana por las calles de nuestras ciudades.

Vistos los modelos teóricos comentados, y esbozando a muy grandes rasgos los principios básicos de la Policía de Proximidad, cabría preguntarse: ¿responde este modelo de policía de proximidad a un tipo de sociedad muy concreto?; y también ¿es extrapolable, en sus rasgos más esenciales, el modelo de proximidad a diferentes tipos de sociedades?; ¿somos capaces en España de seguir enfoques de proximidad en

nuestros diferentes cuerpos policiales?; ¿es posible extrapolar procedimientos de actuación policial de países con modelos policiales muy diferentes al español?...

Preguntas que trataremos de clarificar en las páginas siguientes al realizar un periplo por diferentes modelos policiales en el mundo.

Capítulo 4

Breve referencia a diferentes modelos policiales y su orientación a la proximidad

“No hay arma más eficaz que la atención”
Simone Weil

Como vimos en el capítulo anterior, desde que el *homo sapiens* abandonó la etapa de cazador-recolector y aparecieron las sociedades agrícolas todos los grupos sociales han contado con elementos, bajo diferentes denominaciones, estructuras y cometidos, cuyo objetivo ha sido el de preservar la seguridad, la protección, las normas establecidas y el orden interno. Unas veces esos entes se han identificado con el propio Estado; en otras ocasiones, han sido creados por éste con objetivos específicos y siempre con la particularidad de que se preservaba para ellos lo que acuñó Max Weber como el monopolio de la fuerza.

Se puede afirmar que no es posible imaginar una sociedad contemporánea sin la existencia de un Cuerpo Policial. Cada sociedad adoptará aquél tipo de cuerpo policial

que más se ajuste a sus características, singularidades, necesidades y fines, partiendo de su tradición.

Si nos centramos en el mundo contemporáneo, Diego Torrente afirma que la Policía es una de las instituciones insignia que caracterizan a las sociedades contemporáneas¹¹². Pese a ello, suele ser una institución desconocida, o mal conocida, por la mayoría de la ciudadanía, o sobre la que pesan demasiados estereotipos y tópicos generados por la proliferación de historias, novelas y -sobre todo- películas, series y filmografía de todo tipo en el que la Policía es protagonista aunque mostrando una imagen sesgada e incompleta.

Esta fascinación de la violencia en los medios de comunicación vendría causada por alguna de las características intrínsecas de la sociedad contemporánea tales como la hegemonía de la cultura de la imagen, la infantilización y el desarme cultural y crítico, la ampliación de las tendencias miméticas, la homogeneización de los mensajes o la mercantilización de los medios de comunicación¹¹³.

Hasta cierto punto, es normal esta visión parcial y oblicua en los medios de comunicación ya que lo noticiable suele ser todo aquello relacionado con los delitos, cuanto más deleznable, cruento y ultrajante mejor. Estos sucesos cruentos son más noticiables que la atención al ciudadano, la tarea preventiva y cotidiana de tutela, o el carácter asistencial de los policías, cuestiones éstas que no suelen ser objeto de crónica y pasan más desapercibidas. Estaríamos pues en lo que Giovanni Sartori denomina

¹¹² TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. CIS. Barcelona.

¹¹³ RIVIERE, M. (1994). “La fascinación de la violencia en los medios de comunicación” en *PREVENCIÓ*, nº 11, Ajuntament de Barcelona 3-9.

como *Homo videns*¹¹⁴, esto es la primacía de la imagen, de lo visible, sobre lo cognitivo, dirigido hacia un “pensamiento débil”¹¹⁵.

Esta percepción desfigurada de la acción policial, que la acerca más al apartado del suceso periodístico, ha hecho mella en muchos profesionales (ver capítulo 9) y surge lo que podríamos denominar el “leviatán policial”, es decir, aquello que siendo parte de la Policía sólo cuando resulta estrictamente necesario, puede convertirse por la voluntad y capricho de algunos de sus miembros en compendio de arbitrariedades, prepotencia, despotismo y abuso. Como derivada inmediata de ello, la imagen de la institución policial deambula hacia unos derroteros alejados de lo que debería ser su esencia, es decir la prevención y preservación de la paz, la tranquilidad y el orden.

Pese a lo extendido de esta percepción, la mayoría de los servicios policiales no acaparan las “primeras planas” sino que son más tendentes a la prevención, al mantenimiento cotidiano del orden, a auxiliar y proteger a la ciudadanía. Manuel Martín Fernández mantiene que los servicios policiales en la actualidad no se limitan a la persecución del delincuente sino que el 80% de las tareas policiales no están directamente relacionadas con la legislación penal¹¹⁶.

Esta otra forma de entender la función de la Policía, y que representa el objeto principal de estudio de esta tesis, suele interesar más a los profesionales que a las personas ajenas al mundo de la seguridad. Una visión más acorde a la realidad partiría de la intención de retornar al ciudadano actual a su condición de *Homo sapiens*, abandonando ese *Homo Videns* del que alertaba Sartori. Pese a que algunos profesionales de la Policía ven estas tareas de prevención como secundarias, es clara la

¹¹⁴ SARTORI, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid.

¹¹⁵ VATTIMO, G.; ROVATTI, P. (eds.), *El pensamiento débil*. Madrid. Cátedra. 2006.

¹¹⁶ MARTÍN FERNÁNDEZ, M. (1990). *La profesión de policía*. CIS. Madrid. pg. 178.

importancia del factor preventivo en posibles situaciones de delincuencia¹¹⁷. Estos avatares y giros en los métodos y enfoque de actuación de los cuerpos policiales han sido relativamente frecuentes en casi todos los países del mundo.

El *benchmarking* es un concepto propio de la gestión privada y se usa para comparar de forma continua y sistemática los procesos, servicios y productos propios con los ajenos. También podemos hacer este proceso de semejanzas y confrontaciones en el ámbito público, viendo procesos y experiencias de otras organizaciones similares para aprender de sus logros, aciertos y también de sus errores, y ello por el convencimiento, como dice Simone Weil en la cita que encabeza este capítulo, de que “*no hay arma más eficaz que la atención*”. El objeto de este capítulo es precisamente tener un acercamiento a diferentes modelos policiales del mundo subrayando el enfoque de proximidad a los ciudadanos.

Ofrecemos en los apartados siguientes una reconstrucción de la evolución policial en una serie de países, en modo alguno exhaustiva, pero que hemos elegido por representar diferentes realidades sociales y políticas pero que ayudan a componer una visión global sobre esta cuestión.

4.1.- EEUU: La Universidad en el origen de un nuevo paradigma de seguridad

En 1945 finalizaba la guerra más cruenta que ha conocido la Historia. En los años cincuenta y sesenta, de forma paralela a la reconstrucción de Europa, las Fuerzas policiales de los diferentes países del continente se esforzaron en aplicar el ordenamiento jurídico, en una vía clara de apostar por la reconstrucción de la legalidad. En los albores de los setenta, algo parece haber cambiado en la mente de Europa. Tras la

¹¹⁷ TORRENTE, D. (1999). *Prevención del delito y futuro de la policía*. Reis, 85, pp. 205-222.

“revolución del 68”, el movimiento hippy, el triunfo de lo pop, etc., la mentalidad de los ciudadanos se transforma y comienzan a exigir a la Policía no sólo respuestas contundentes y frías, sino que se requieren además, respuestas diferentes. Del mismo modo que se comienza a exigir “calidad” en otros servicios públicos, como la sanidad o la educación, también se comienza a reclamar a la seguridad, desde el reto de enfocar los problemas con otras variables diferentes a la mera aplicación de la norma. Ya no basta con escudarse en la legalidad si el resultado final no satisface la sensibilidad ciudadana.

En Estados Unidos, la evolución fue similar, y hubo alguna experiencia que contribuyó a generar cambios, primero tan sólo estratégicos o de orientación y, posteriormente, organizativos. A principios de los 80 los experimentos sobre el comportamiento humano llevados a cabo por Philip Zimbardo habrían de cambiar la mentalidad policial. Este psicólogo, profesor de la Universidad de Stanford, trató de estudiar diferentes actitudes sociales que tenían como eje la maldad del ser humano. Uno de ellos tuvo especial relevancia en el mundo policial.

El experimento en cuestión, simple en su concepción, consistía en abandonar dos vehículos, uno en un barrio de clase alta en Palo Alto, California, y otro en una callejuela del Bronx neoyorquino. El segundo de ellos fue rápidamente desvalijado, mientras que el primero resistió intacto varias semanas. Sin embargo, bastó que se introdujera en el coche de Palo Alto una pequeña anomalía (la rotura intencionada de un retrovisor) para que en el plazo de sólo unas pocas horas el vehículo quedase también totalmente desvalijado.

Curiosamente, a este experimento Philip Zimbardo no le dio nunca la importancia que luego tuvo. Desde su punto de vista, se limitó a ser un estudio de campo cuya única referencia publicó en *Time Magazine* el 28 de febrero de 1969, bajo el título “*Diary of a vandalized car*” y cuya copia, por su interés, dado que es muy desconocida, hemos aportado en este trabajo.



STRIPPING '39 OLDS
Anonymity leads to destruction.

No. In fact, the two men were psychologists, interested in the varieties of human response to the sight of an obviously unguarded, abandoned car. Within ten minutes, their vehicle received its first visitors. The researchers' log reads, in chilling ellipsis: "Family of three drive by, stop. All leave car. Well-dressed mother with Saks Fifth Avenue shopping bag stands by car on sidewalk keeping watch. Boy, about eight years old, stays by father throughout, observing and helping. Father, dressed in neat sport shirt, slacks and windbreaker, inspects car, opens trunk, rummages through; opens own car trunk full of tools, removes hacksaw, cuts for one minute. Lifts battery out and puts it in his trunk. Lifts entire radiator out, places it on back floor of his car. Family drives off."

Casual Observers. The whole operation took only seven minutes. While it was going on, the log notes, "A young man and woman in a car pull up behind the Olds; both get out, go up to back of Olds, inspect it while father is sawing. They watch him and then leave. Two men around 35 years old walk by and observe the father sawing. They walk on."

Scott Fraser, a social psychologist at New York University, was one of the observers who kept round-the-clock vigils over the car for 64 hours. What surprised him was that most of the car stripping took place in broad daylight. All of the theft was done by clean-cut, well-dressed middle-class people. Furthermore, the major theft and damage was always observed by someone else. "Sometimes neighbors would engage in

casual conversation with the miscreants," says Fraser.

By the end of the first 26 hours, a steady parade of vandals had removed the battery, radiator, air cleaner, radio antenna, windshield wipers, right-hand-side chrome strip, hubcaps, a set of jumper cables, a gas can, a can of car wax, and the left rear tire (the other tires were too worn to be interesting). Nine hours later, random destruction began when two laughing teen-agers tore off the rearview mirror and began throwing it at the headlights and front windshield.

Into the Carriage. Eventually, five eight-year-olds claimed the car as their private playground, crawling in and out of it and smashing the windows. One of the last visitors was a middle-aged man in a camel's hair coat and matching hat, pushing a baby in a carriage. He stopped, rummaged through the trunk, took out an unidentifiable part, put it in the baby carriage, and wheeled off.

This serious version of *Candid Camera* was one of several similar experiments which have been organized recently by Philip Zimbardo, 35, a New York born psychologist now at Stanford University. His tentative conclusion is that in offices, schools and streets, a big-city feeling of personal anonymity encourages destructive behavior. It is discouraged by a sense of community—an atmosphere in which vandals feel that anyone watching disapproves of what they are doing. To check his theory, Zimbardo parked a derelict car in a middle-class neighborhood of suburban Palo Alto, California. During three days of observation, he reports, it was not touched once.

Quizá sea éste uno de los motivos por los que Zimbardo no suele ser referenciado en los estudios policiales ya que su aportación, fundamental con las posteriores interpretaciones que veremos a continuación, se limitó a realizar un experimento social con un recorrido e impacto muy discreto. No obstante, de este experimento tomó ideas (y de algunos otros trabajos de campo, como el archiconocido experimento de la *Cárcel de Stanford*) para elaborar alguna de sus teorías acerca del origen de la maldad por las que se ha hecho célebre¹¹⁸.

Este experimento de Palo Alto fue posteriormente analizado desde una perspectiva policial por los también profesores Wilson y Kelling¹¹⁹, elevándolo a categoría de teoría social de las “ventanas rotas”, que subraya la importancia de la atención policial a las infracciones y los desórdenes de pequeña importancia. Es decir, que el pequeño desorden, si no se corta de raíz o se evita, deriva en gran desorden, o dicho de otra forma: el pequeño delito conduce al gran delito.

Esta teoría, en principio con un recorrido exclusivamente académico y por tanto teórico, fue probada con éxito muchos años después por la Policía de Nueva York¹²⁰, y posteriormente en un elevado número de plantillas policiales de todo el mundo, con éxitos objetivos, aunque a veces discutidos en función de diferentes ópticas y variables, pero con un dato altamente significativo y es que no basta con aplicar la ley, sino que la Policía está para solventar conflictos. Esto no siempre se ha sabido explicar a la

¹¹⁸ Ver por ejemplo, ZIMBARDO, P. (2008). *El efecto Lucifer: el porqué de la maldad*. Barcelona, Paidós.

¹¹⁹ WILSON Y KELLING (1982). *Las ventanas rotas. La policía y la Seguridad en los Barrios*. <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-01/1.BARCELONA/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-5/4.pdf> [consultada el 24/9/2016].

¹²⁰ HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, elaborado por de la Universidad de Harvard. Harvard Business School Case 396-293, <http://hbr.org/product/NYPD-New/an/396293-PDF-ENG>. [consultada el 24/9/2016].

Ver también la referencia del caso sobre la misma materia publicado por la Universidad de Yale: <http://som.yale.edu/sites/default/files/files/Case Bratton 2nd ed Final and Complete.pdf> [consultada el 24/9/2016].

ciudadanía, lo que en ocasiones ha generado algunas controversias cruzadas entre ciudadanos y políticos.

Este cambio de objetivo más centrado en solventar los problemas ciudadanos antes que la exclusiva aplicación legal, supuso un cambio de paradigma que exigió una convergencia posterior hacia la Policía de proximidad y la resolución de problemas, esto es una Policía que actúa no bajo el prisma de la mera ejecución de la norma, sino más bien una Policía que se integra con la sociedad en la que vive, que se interrelaciona con los ciudadanos, que apuesta por la prevención antes que por la represión, que es proactiva, que busca la resolución de problemas y conflictos, evitando dejar problemas sin cerrar y en definitiva una Policía con unos postulados de actuación basados en la ética y la confianza de y con los ciudadanos.

Coincidiendo con los experimentos sociológicos citados, lo cierto es que en los años setenta y ochenta, se producían en EEUU (también en el resto de países occidentales) determinadas circunstancias que propiciaron el cambio de arquetipo y el nacimiento de un nuevo modelo de actuación policial.

Así, cuando las estrategias comenzaron a evidenciar su falta de oportunidad, o de eficacia, era el momento de apostar por un cambio de esquemas; como afirma Neild:

“... las fuerzas policiales empezaron a reconocer que sus estrategias no sólo no ponían alto al crimen, sino que el miedo entre la población aumentaba y se manifestaba en grandes protestas civiles”¹²¹.

Otro hecho importante fue la creación en 1983, por parte del profesor Robert Trojanowicz, del *National Center for Community Policing* que propugna como postulado prioritario que: “...la policía debe integrarse en la comunidad y facilitar la

¹²¹ NEILD, R (1998). *Temas y debates en la reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil*. Washington DC. Washington Office on Latin America.

*participación ciudadana corresponsabilizándola de su propia seguridad”*¹²². Esta corresponsabilización en la gestión de la seguridad y la convivencia es uno de los pilares básicos de la Policía de Proximidad, así como de otros programas, como los de la mediación policial, que se derivan de aquélla.

Este tipo de solución no sólo se dio en EE.UU.; fueron varios los países que optaron por acercar su policía a la comunidad vecinal como una nueva estrategia para reducir los índices de delincuencia. Como ya hemos comentado, el modelo “*Community Policing*”, conocido también como Policía Comunitaria o de Proximidad, comenzó a implantarse en EE.UU. como consecuencia de los cambios urgidos a raíz de los disturbios ocurridos entre la década de los sesenta y principios de los setenta en el país, como respuesta a los bajos resultados que se obtuvieron con el modelo profesional y que involucró importantes inversiones estatales orientadas a mejorar los centros de comunicación, vehículos policiales, dotación militar, y otros, junto a cambios de estrategia pasándose del patrullaje a pie al motorizado con la utilización de una mayor tecnología.

El que fuera Jefe del Departamento de Policía de Nueva York, Louis Anemone, simplifica el proceso diciendo que en la Policía de Nueva York se reaccionó en sentido inverso es decir,

*“...la primera respuesta fue apartar a los agentes del contacto directo con los vecinos, emplazándolos en coches patrulla”. Y añade “compramos más coches de policía y en poco tiempo nos convertimos en prisioneros del sistema de emergencias telefónicas”*¹²³.

¹²² <http://cj.msu.edu/programs/regional-community-policing-institute/national-center-community-policing-publications/> [consultada el 25/9/2016].

¹²³ ANEMONE, L. *Op. cit.*

Esto es, en aras de una mal entendida modernidad, se alejó a los policías de los ciudadanos, su relación con ellos dejó de ser directa, pasó a ser alejada, indirecta y a realizarse a través de la ventanilla de un vehículo, y en aras de una mal entendida eficacia se “esperó” a responder a la llamada del centro telefónico de emergencias para llegar, más rápido unas veces que otras, pero siempre tarde, al lugar donde se les precisaba cuando el delito ya había sido cometido.

Para algunos autores, como Rico y Salas¹²⁴ estos cambios no lograron los objetivos propuestos. Fue una “solución oportunista”, ya que no se obtuvo una mayor eficiencia en los cuerpos policiales en términos de reducción del crimen, ni la sensación de inseguridad desapareció pese a los índices de solución de delitos denunciados o a la rapidez de respuesta de las llamadas hechas por la ciudadanía. A nuestro juicio, estas críticas negativas se pueden entender ya que, objetivamente, los aspectos señalados pudieran ser ciertos, pero el fracaso en un lugar determinado no implica que en otro diferente el mismo método tuviera éxito. Pensamos que esto se debe por la implicación o no de los agentes y mandos policiales, que han de llevar adelante este tipo de actuación policial.

Existe otro factor que se ha producido con frecuencia en muchos países que es el hecho de emular o imitar aquello que otro Cuerpo Policial está haciendo pero por convicciones meramente coyunturales o políticas, con urgencias en la aplicación y para obtener réditos inmediatos, sin contar en ningún caso con la adecuada concienciación, preparación y formación de los agentes que han de llevarla a cabo. Urgencias políticas a las que interesa resultados y, en menor medida, hacer bien las cosas.

¹²⁴ RICO J.M. y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y Policía*. Madrid. Tecnos.

Otros autores, estiman que: “...*el desarrollo de la Policía Comunitaria, era una reacción a los fracasos percibidos en la vigilancia profesional*”¹²⁵.

Se generaron así instancias de debate y cuestionamientos conforme a datos otorgados por estudios en temas relevantes como la discriminación, la violencia y la corrupción, y además se exigió que se incorporaran reformas que recogiesen las demandas de la sociedad.

Sobre el proceso de consolidación de este modelo, añaden los mismos autores citados, también incidió la promoción de los derechos humanos y ciudadanos en el fortalecimiento democrático por parte de la comunidad internacional. De esta forma, el modelo de Policía de Proximidad se extendió a diversos contextos nacionales y locales y varios países en Europa, Norteamérica e Iberoamérica, e incluso África.

4.2.- El panorama actual en los Estados Unidos de Norteamérica

Parece complejo hablar de “modelo norteamericano” en un país que cuenta con más de dieciocho mil agencias diferentes cuyos objetivos están relacionados con la seguridad, por lo que habremos de convenir que en Estados Unidos son múltiples los modelos que allí coinciden. Lo más significativo de los Estados Unidos era traer a colación, como así se ha hecho en el apartado anterior, la influencia de las Universidades en el nacimiento del enfoque de proximidad aplicado al entorno policial.

Consideramos oportuno hacer una breve semblanza de las Policías estadounidenses y ver posteriormente cómo se desarrollan allí los programas de proximidad y en qué medida pueden resultar extrapolables sus programas con nuestro

¹²⁵ BROGDEN, M. y NIJHAR, P. (2005). *Community Policing: National and international models and approaches*. Reino Unido. Willan Publishing.

modelo policial; para ello, recomendamos el estudio realizado por José Duque Quicios¹²⁶.

El sistema norteamericano no es homogéneo y por ello ha recibido críticas por su falta de coordinación. La estructura policial actual¹²⁷ se extiende a seis ámbitos diferentes:

- Nivel federal, con 69 agencias que reúnen algo menos del 10% de todas las fuerzas policiales de la nación.
- Nivel estatal, con policías que dependen de los gobernadores.
- Nivel de condado, en el que se encuentran igualmente las oficinas del sheriff. Más de 3.000 condados tienen sus propia fuerza policial dirigidas por un sheriff, elegido por un periodo de 2 a 4 años, quien nombra a sus ayudantes y con los objetivos varios, incluyendo los de vigilar cárceles y juzgados.
- El nivel municipal.
- Jurisdicciones especiales: pequeños núcleos urbanos, núcleos rurales y fuerzas policiales encargadas de parques, campus universitarios, bases militares y otros espacios singulares.

Por otro lado, están las agencias federales, que ascienden a sesenta y nueve, y que tratan de amparar el cumplimiento de las competencias federales en la aplicación de la ley, es decir el llamado *federal law enforcement*. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

¹²⁶ DUQUE QUICIOS, J., “Modelo de seguridad de Estados Unidos”: *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 38 (2008).

¹²⁷ Ver DUQUE QUICIOS, J. (2008), *Op. cit.* pg. 86.

- FBI (*Federal Bureau of Investigation*), cuenta con unos 12.000 agentes especiales con jurisdicción en todo el territorio nacional para poder investigar más de 200 tipos de delitos diferentes, los llamados “delitos federales”.
- DEA (*Drug Enforcement Agency*); esta agencia contra las drogas cuenta con unos 4.000 agentes especiales que tienen capacidad legal para detener, usar armas e investigar la práctica totalidad de los delitos relacionados con las drogas y el narcotráfico.
- USMS (*United States Marshals Service*), este servicio de “marshals” depende del Ministerio de Justicia y su principal función es la de custodia y transporte de detenidos de las agencias federales.
- USCBP (*United States Customs and Border Protection*); servicio de aduanas y fronteras.
- IRS (*Internal Revenue Service*), responsable de la recaudación de impuestos, excepto los derivados del alcohol, tabaco y armas de fuego.
- BOP (*Federal Bureau of Prisons*); Servicio Federal de Prisiones.
- USSS (*United States Secret Service*); Servicio Secreto; no tiene nada que ver con la CIA; tiene competencias en la investigación del fraude de tarjetas de crédito y delitos informáticos, así como en la protección del Presidente, Vicepresidente y sus familias.
- Servicio de Inmigración, *Immigration and Naturalization Service*.
- *US Postal Inspection Service*, Agencia de Inspección Postal, encargada de la investigación del fraude postal y delitos relacionados con el correo postal.
- *National Park Service*; Agencia de Parques Nacionales.
- *US Capitol Police*; Agencia encargada de la vigilancia del Capitolio.
- Agencia encargada de la vigilancia del Pentágono.
- Agencia de Caza y Pesca.
- Agencia encargada de la vigilancia de la biblioteca del Congreso.

A su vez, existen Departamentos Estatales cuya misión es la de dar apoyo y cobertura a las múltiples carencias que presentan las Policías Locales, muchas de ellas con muy escasos efectivos. De entre ellas, destacamos los Texas Rangers, creada en 1835 como un apéndice del ejército.

Además de los Departamentos Locales, Oficinas del Sheriff, existe también unas Agencias con Jurisdicción Especial, con competencias muy limitadas a un determinado ámbito territorial: zonas rurales, parques, bases militares y muchas universidades, y cuyas competencias van desde la vigilancia de aparcamientos hasta -incluso- robos y asesinatos.

Como curiosidad he de significar, a título muy personal y anecdótico, que el Berkeley College of Music, fundado en 1945, y que es la universidad privada de música más grande del mundo con sede en Boston y con dos campus, el propio de Boston y el de Valencia, cuenta con su propia Policía, cuyo Jefe se dirigió de forma muy cordial y amable a quien escribe estas líneas, cuando ostentaba el puesto de Jefe de la Policía Local de Valencia, para ofrecerle la colaboración de ambas Policías y la coordinación, cuando las circunstancias lo requiriesen. Es decir, hasta algunas universidades tienen su propia Policía (Boston College, MIT, Harvard, etc.).

Podemos concluir que el panorama norteamericano es complejo en su estructura aunque quizá menos en modos de actuación y filosofías de trabajo. Cabe recordar que las singularidades de este modelo tan peculiar se remontan a su origen. Tengamos en cuenta que en Europa la Policía, como se ha comentado, surge del Ejército y éste del poder feudal. Estados Unidos es una nación joven, que surgió de la expansión y cuyas fronteras fueron ampliándose a ritmo trepidante, para lo cual hubo de dotarse de mecanismos ágiles para dar respuesta inmediata a desafíos novedosos. Así, los primeros “policías” norteamericanos eran ciudadanos dirigidos por un sheriff, a su vez elegido por la comunidad, por lo que el policía no era un funcionario sino un miembro más de la comunidad. Algo similar ocurría con la justicia y con el mismo ejército. Esto lo tenemos asimilado por haberlo visto en múltiples ocasiones en películas y series de temática

western, y esta imbricación policía-ciudadano sigue en cierto modo instalada en el ADN del ciudadano norteamericano en nuestros días.

Otra singularidad de Estados Unidos es la fuerza de la iniciativa privada en su estructura, sobre todo en sus orígenes. Así, a partir de 1845, como afirma Duque Quicios:

“...se desarrollaron en Estados Unidos una serie de “oficinas independientes de Policía”, compuestas la mayoría por antiguos policías, que realizaban detenciones y prevenían determinados delitos. La más conocida de estas agencias fue la de Allan Pinkerton, que fue la que aseguró los primeros vínculos trasatlánticos. La demanda de servicios de estas agencias de detectives privados aumentó desde todos los ámbitos de la sociedad”¹²⁸.

En la actualidad, coexisten multitud de Cuerpos policiales, agencias, departamentos de policía, oficinas del sheriff, reservistas, voluntarios, guardia nacional, etc. Sólo en Texas, por ofrecer un dato, existen 623 agencias diferentes¹²⁹.

Evidentemente, la preparación, formación, protocolos, medios con que cuentan y estándares de actuación difieren entre los Cuerpos y agencias, lo que implica un plus de desventaja respecto de lo que supondría tener un modelo homogéneo; esta situación, que implica una cierta inoperancia a la hora de actuar frente a determinados delitos, trata de ser paliada por la actuación de la principal agencia federal, el FBI.

Edgar Hoover, uno de los más reconocidos directores del FBI a lo largo de su historia vio claras estas disfunciones por lo que, bajo su mandato, se creó la escuela de Policía de Quántico (Virginia) como órgano de formación obligatoria para todos los

¹²⁸ DUQUE QUICIOS, J. (2008), *Op. cit.* pg. 84.

¹²⁹ Ver Bureau of Justice Statistics, www.bjs.gov/index [consultada el 12/9/2016].

mandos de determinado nivel. Desde entonces, existe cierta tendencia a intervenir desde el FBI en diferentes materias, siendo reconocida y aceptada (e incluso refrendada en algunas sentencias del Tribunal Supremo) como la única vía de evitar el fragmentado poder policial y evitar así la dispersión e ineficacia del sistema.

Pese a toda la dispersión organizativa, ha habido corrientes importantes que han penetrado con fuerza en las diferentes políticas públicas estadounidenses relacionadas con la seguridad. Hay ejemplos palmarios entre los que destacaremos dos; por un lado la llamada “tolerancia cero” y, por otro lado, la *community police* o Policía de Proximidad.

La tolerancia cero, supone una aplicación estricta de la ley y que, en cierta medida, vendría a ser una derivada de la filosofía de las “ventanas rotas” al entender que hay que golpear con la máxima fuerza legal al pequeño delito para poder acabar con el gran delito. Así pues, si se lucha contra el pequeño traficante, por ejemplo, ya que esta “teoría” se ha empleado sobre todo en la lucha contra el narcotráfico, se estaría luchando a su vez, contra el gran traficante. Por su parte, la Policía de Proximidad parte de una relación muy cerrada con la comunidad a la que se presta servicio, con una voluntad de prevención del delito y de, si ello es posible, de solventar los problemas origen de los delitos.

Hablábamos al iniciar este capítulo del *benchmarking*, y mucho de esto sucede en Estados Unidos, donde a pesar de la complejísima estructura administrativa, los métodos son rápidamente “copiados” entre diferentes organizaciones con el loable propósito de mejorar el servicio a los ciudadanos. Así, además de Policía de Proximidad, de su derivada entendida como la Policía orientada a la resolución de problemas, o de Tolerancia Cero, cabe hacer una mención especial también a métodos específicos que han supuesto un verdadero revulsivo en las anquilosadas estrategias policiales y un acicate para trabajar más y mejor en pos de los vecinos, lo que no está alejado de los grandes objetivos de la Policía de Proximidad. Destacamos por su singularidad e importancia al COMPSTAT: el instrumento que ha hecho disminuir la

delincuencia en las últimas décadas de forma considerable de forma ágil y transparente. Empecemos pues, por hablar de este instrumento.

4.2.1.- El COMPSTAT

En puridad, el sistema COMPSTAT es una herramienta informática para realizar un control estadístico de la delincuencia que permite conocer las actuaciones de los mandos de unidad que deben justificar sus resultados (malos o buenos) ante sus jefes y ante los vecinos; para tratar de mantener su puesto y evitar ser trasladado a otros destinos, se requiere que los resultados sean aceptables.

El COMPSTAT, cuyo nombre proviene de la unión de las palabras *Computer Statistics*, fue una creación de William Bratton, Commissioner del Departamento de Policía de Nueva York de 1994 a 1996, y en una segunda etapa desde diciembre de 2013 hasta septiembre de 2016¹³⁰.

Su concepción, simple pero eficaz, ha hecho correr ríos de tinta en el mundo del gerencialismo público, y también privado. Baste citar las diferentes universidades que lo han estudiado en sus escuelas de negocios como caso práctico: Harvard, Columbia, Yale, IESE... Además, después del éxito que generó en Nueva York, este procedimiento se lleva a cabo, con más o menos similitudes o diferencias, en las Policías más punteras del mundo¹³¹.

William Bratton antes de ser *Commissioner*, el equivalente a nuestros concejales aunque a veces se traduce confusamente como Comisario, fue Jefe de Policía de Boston

¹³⁰ Su cese fue anunciado por The New York Times el 2 de agosto de 2016. J. David Goodman: "William Bratton, New York's Influential Police Commissioner, is Stepping down".

¹³¹ Ver por ejemplo: HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, *Op. cit.*

y había ascendido desde la base, siendo su primer destino el de agente de patrulla en Mattapan, un conflictivo barrio de Boston. En Nueva York había desempeñado la jefatura del Departamento de Policía del Transporte, por lo que se puede afirmar que llegó a dirigir el Departamento de Policía con un conocimiento cabal y profundo de los problemas de la Policía y de la Administración. Entre las muchas reformas que quiso impulsar desde el principio, por su conocimiento de la estructura policial neoyorquina, se encontraban los sistemas informáticos. Él comentaba con amargura que con las herramientas con las que contaba no podía dirigir, ya que era como si la dirección de un banco no pudiera consultar el balance de resultados diariamente.

Ayudado en la estrategia por su asesor Jack Mapple, también con gran conocimiento desde la base, y con el apoyo decidido del Jefe de Policía Louis Anemone, iniciaron un sistema para tomarle el pulso a la situación real de la criminalidad en Nueva York, dos veces a la semana.

Con una cuidada liturgia, reuniones martes y viernes a las 7 h. de la mañana, es decir fuera del horario habitual, y en la propia sala de crisis del cuartel general del Departamento, se citaba a todos los responsables de cada comisaría de la ciudad. El día antes, a media tarde, los distritos “auditados” (normalmente entre cinco o seis) eran avisados, por lo que tenían algo más de quince horas para preparar sus datos, su explicación, su presentación y su defensa.

La filosofía del COMPSTAT consistía en poner en un brete a aquéllos que contemplasen impávidos los malos resultados en la gestión policial sin tomar ninguna medida que derivase en táctica eficaz. En los documentos internos del Departamento esta “filosofía” se resumía en cuatro puntos:

1. Información precisa y puntual.
2. Despliegue rápido y bien orientado.
3. Táctica efectiva.
4. Seguimiento y valoración permanentes.

Con una dureza dialéctica rotunda para quien no esté acostumbrado, estas reuniones pronto alcanzaron popularidad y fueron renombradas por la prensa como “el show de Louie y Jack”, en alusión al Jefe de Policía Louis Anemone y a su asesor Jack Maple.

En 1998 tuvimos la oportunidad de ser testigos de una de estas reuniones COMPSTAT, invitados por el Departamento neoyorquino como colofón a un viaje oficial. Esta invitación no fue algo excepcional, precisamente en aras de la transparencia se invita a las mismas a la prensa, representantes vecinales o visitas institucionales para conocer de primera mano cómo se gestiona la seguridad. Para cualquiera que haya tenido ocasión de asistir a una de estas reuniones es una experiencia difícil de olvidar; en parte por la seriedad de quien dirige la reunión, también por la agilidad en las respuestas y, sobre todo, por la eficacia inmediata que se deriva de la misma.

Como la mejor forma de describir ese ambiente traemos a colación un párrafo del Caso de la Policía de Nueva York redactado por la Universidad de Harvard y traducido por el IESE¹³²:

“Maple llamó uno a uno a los jefes de distrito y procedió a interrogarles, a pincharles, a engatusarles, a sacarles información ahora sí ahora no. Discutieron sobre las investigaciones en curso, sobre operaciones especiales y sobre posibles actividades delictivas anómalas. Cuando les llegó el turno a los hombres y mujeres de la comisaría del distrito 81, Maple les pidió explicaciones a propósito de una serie de tiroteos recientes.

“¿Qué está pasando?, inquirió Maple. ¿Por qué estamos teniendo estos tiroteos? ¿Es una guerra territorial? ¿No? Bueno, pues parece que hay quienes no están contentos. Quizá se hayan desquiciado por el calor, pero en todo caso algo pasa”. Y cuando en un plano proyectado sobre la pared se marcaron los puntos donde se habían producido los

¹³² HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, *Op. cit.*

tirotesos junto a los puntos objeto de denuncia por narcotráfico, la correspondencia entre unos y otros quedó de manifiesto. Maple preguntó entonces qué se estaba haciendo respecto a los puntos de venta de droga, a lo que uno de los agentes de estupefacientes respondió que se trataba de una zona difícil porque las transacciones se hacían en interiores y había infinidad de cómplices apostados fuera para dar la alarma en caso necesario. “Me parece muy bien, replicó Maple. Pero para eso somos policías. Decidme ahora qué tácticas podemos utilizar para acceder a esos lugares”. El agente respondió que intentarían operaciones de “comprar y arrestar”, y quizá introducir a un par de hombres en ese mundo para informar cuando la detención estuviera al caer. Maple no quedó satisfecho.

“Os quiero aquí de vuelta la semana que viene con un plan”, dijo al capitán de la comisaría. Normalmente, cada comisaría acude una vez cada cinco semanas”.

Las reuniones COMPSTAT no fueron efímeras sino que veinte años después se siguen celebrando¹³³. Asimismo, este procedimiento ha sido emulado por múltiples cuerpos policiales. En España, incluso durante el período de desarrollo del programa Policía 2000 del Cuerpo Nacional de Policía, se realizaban las denominadas reuniones CONTROL con un esquema y métodos muy similares, y con resultados reales de eficacia (sobre todo en lo relativo a la disminución de la delincuencia) altamente satisfactorios.

Para William Bratton, el modelo de proximidad se basa en lo que él denomina las tres “Ps”: *Partnership, Problem Solving* y *Prevention*; es decir, relación con la comunidad, resolución de problemas y prevención¹³⁴. Ha tenido tal trascendencia que

¹³³ Ver www.nyc.gov/html/nypd donde se puede ver con un tiempo de demora aproximado de una semana los resultados delictivos reales de cada uno de los más de cien “precints” o comisarías de Nueva York.

¹³⁴ BRATTON, W., “Crime is down in New York City: blame the police” en NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings* (2005). Cullompton, Portland. Willan Publishing. pp.472-482.

incluso famosas series televisivas como “The Wire”¹³⁵ han recogido varias veces entre sus escenas más llamativas unas figuradas reuniones de COMPSTAT.

En resumen, y como muestra clara de lo que ha de ser una administración transparente, hoy día cualquier ciudadano puede ver, en cualquier momento a través de internet, una plantilla con los resultados y comparaciones de los hechos delictivos más significativos. Acompañamos una captura de pantalla de una comisaría cualquiera, en concreto la número 81 de la que habla el caso.

¹³⁵ Esta serie, escrita por el periodista David Simon, tiene lugar en Baltimore, Maryland; se emitía en España en el canal de pago TNT.

www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cs-en-us-081pct.pdf

Police Department
City of New York

Bill de Blasio Mayor

William J. Bratton
Police Commissioner

Volume 23 Number 36

CompStat
Report Covering the Week
9/5/2016 Through 9/11/2016

81st Precinct

	Week to Date			28 Day		Year to Date ^a		2 Year	6 Year	23 Year		
	2016	2015	% Chg	2016	2015	% Chg	2016				2015	% Chg
Murder	0	0	xxx.x	0	1	-100.0	8	4	100.0	33.3	-38.5	-60.0
Rape	0	0	xxx.x	1	0	xxx.x	9	8	12.5	-52.6	-50.0	-84.5
Robbery	4	6	-33.3	16	17	-6.9	150	206	-27.2	-29.2	-35.1	-81.9
Fel. Assault	2	11	-81.8	21	28	-25.0	221	235	-6.0	0.0	-4.3	-65.4
Burglary	4	6	-33.3	32	22	45.5	167	190	-12.1	-27.4	9.2	-69.5
Gr. Larceny	7	19	-63.2	38	40	-5.0	279	294	-5.1	-11.1	29.8	8.6
G.L.A.	1	2	-50.0	7	4	75.0	51	44	15.9	-40.7	-19.0	-88.0
TOTAL	18	44	-59.09	115	112	2.68	885	981	-9.79	-18.66	-4.22	-68.09
Transit	0	0	xxx.x	2	2	0.0	7	18	-61.1	-56.8	-63.2	xxx.x
Housing	0	3	-100.0	4	9	-55.6	52	79	-34.2	-21.2	-19.9	xxx.x
Pest Larceny	8	22	-63.6	65	87	-25.3	495	469	-0.6	10.0	-10.3	xxx.x
Misd. Assault	12	6	100.0	46	34	35.3	361	340	6.2	-21.7	-35.9	xxx.x
Misd. Sex Crimes	0	2	-100.0	0	2	-100.0	31	16	93.8	34.8	-16.2	xxx.x
Shooting Wc.	1	0	xxx.x	4	2	100.0	45	23	95.7	36.4	4.7	-67.2
Shooting Inc.	1	0	xxx.x	4	2	100.0	33	22	50.0	23.2	-10.8	-72.7

	Historical Perspective				Historical perspective is a complete calendar year of data			
	1990	1993	1998	2001	2015	%Chg '15 vs '01	%Chg '15 vs '98	%Chg '15 vs '90
Murder	49	26	10	18	5	-72.2	-50.0	-88.8
Rape	51	79	29	31	12	-51.3	-50.6	-84.6
Robbery	1,444	1,229	594	410	334	-18.5	-49.8	-72.8
Fel. Assault	902	850	547	421	332	-21.1	-39.3	-60.9
Burglary	981	863	448	377	247	-34.5	-44.9	-71.4
Gr. Larceny	472	386	219	225	417	84.5	90.4	8.0
G.L.A.	691	368	154	197	78	-80.4	-49.4	-88.7
TOTAL	4,590	4,027	2,997	2,649	2,425	-15.2	-28.4	-46.6

All figures are subject to future analysis and revision. All figures are rounded to the nearest integer.
 As of January 2013, complaints occurring within the jurisdiction of the Department of Correction have been disaggregated from the borough and precinct crime totals and are displayed separately on the Department of Correction CompStat page.
 Crime statistics reflect New York State Penal Law definitions and differ from the crime categories used by the FBI Uniform Crime Reporting Program. All Crime statistics are translated to Uniform Crime Reporting categories for submission to the UCR Program.

Prepared by
NYPD CompStat Unit

CompStat

4.2.2.- Tolerancia cero

La tolerancia cero es, en palabras del propio Kelling, coautor junto con Wilson de la famosa teoría, “la hija bastarda de la teoría de las ventanas rotas”¹³⁶. En esencia consiste en aplicar la ley por encima de todo, lo cual se ajusta a parte de la teoría

¹³⁶ Entrevista con George KELLING. Law Enforcement News, Vol. XXV, nº 511 y 512; 15 y 31 de mayo de 1999.

policial que se deriva de las “ventanas rotas”, pero se distancia ostensiblemente de los fines policiales que persigue.

Wilson y Kelling desarrollaron un concepto preventivo ante el menor síntoma de desorden con el doble fin de eliminar las fuentes de criminalidad y, por otro lado, reducir los focos que generan la inseguridad.

Para esta corriente, no importa el origen o la causa de la criminalidad o el desorden; lo único importante es hacer valer la ley y los resultados de su aplicación que, evidentemente, suelen ser positivos; motivo por el cual suele haberse visto identificada con frecuencia con las corrientes gerencialistas de las políticas públicas de seguridad.

Curiosamente el nacimiento del término con que fue acuñada -“tolerancia cero”- aunque es confuso, parece surgir de un gesto de William Bratton en Nueva York y en el que para demostrar su repudio a la corrupción policial rompió (literalmente) la placa de un policía expedientado, delante de sus compañeros, para que no volviera a humillar jamás el honor de los policías honrados del Departamento. A lo que añadió que había que tener “tolerancia cero” con los corruptos. Esta puesta en escena, casi teatral, a la que tan aficionado fue siempre Bratton, y en la que visualizaba su repudio a la corrupción tuvo inmediatamente gran éxito mediático y fue acuñado posteriormente con el significado ya comentado anteriormente.

De la tolerancia cero destaca, sobre todo, su eficacia cuantitativa para reducir las tasas de criminalidad. Especialmente en aquellos lugares en que la inseguridad es alta; y de forma paralela, el aumento de las críticas a los estamentos policiales. Los efectos “perversos” que pueden derivarse de la estrategia policial de tolerancia cero suelen cifrarse en cuatro grandes aspectos:

- 1) Al aplicarse esta teoría a rajatabla, como es consustancial a la misma y sólo de forma contundente se puede aplicar, se dificultan las relaciones entre la Policía y la comunidad, ya que no es posible ninguna capacidad de flexibilidad por lo que se contrapone a los conceptos modernos de Policía de Proximidad.

La Policía puede quedar marginada al no ser vista por los ciudadanos como parte de la comunidad, quebrándose así uno de las columnas vertebrales de la Policía de Proximidad.

- 2) La tolerancia cero puede ser propensa a cierto atractivo populista ya que se orienta a los síntomas del problema, a lo que trasciende y se visualiza, sin abordar ni profundizar en las posibles causas de los mismos.
- 3) A consecuencia de la aplicación *stricto sensu* de las tácticas de tolerancia cero se puede incrementar la población reclusa, al criminalizar en exceso todo tipo de conductas, generando así problemas colaterales incluso de financiación del sistema penal.
- 4) Existe el peligro de polarización de la sociedad entre los que exigen y buscan exclusivamente “ley y orden” y aquellos otros que prefieren el “desorden” como expresión de creatividad, libertad y variedad de vida.

En definitiva, una corriente con sus luces (la efectividad) y sus sombras (las derivadas que acarrea) pero que convenía traer a colación porque ha sido y es relevante en los modelos norteamericanos y, también, porque a menudo suele yuxtaponerse con estrategias, tácticas o ideas más propias de la Policía de Proximidad.

4.2.3.- Policía de Proximidad

A partir de cierto momento, la Policía de proximidad se convirtió en una especie de mantra a la que toda organización que se preciase acudía, muchas veces con éxito, pero otras, cuando se optó por imitar las apariencias y no la esencia de la misma, con el más estrepitoso fracaso. El enfoque de proximidad dejó de ser algo novedoso y, al resultar algo cotidiano, se convirtió:

“...en una nueva ortodoxia para los policías. Ambiciosa y ambigua al mismo tiempo, promete cambiar radicalmente la relación entre la policía y el público, dirigirse a los problemas subyacentes en la comunidad y mejorar las condiciones de vida de los barrios. Una de las razones de su popularidad es que la policía de proximidad es un

concepto moldeable, que alberga significados diferentes para personas distintas. Existen muchas perspectivas dentro de este tipo de policía, y cada una de ellas se construye sobre presunciones que están sólo parcialmente sustentadas por evidencias empíricas”¹³⁷.

Durante más de dos décadas la práctica totalidad de los variadísimos cuerpos policiales del panorama norteamericano han asumido la proximidad como eje estratégico de actuación. De esta forma, se participa de la idea de que: “...los temas organizativos de la Policía de Proximidad sugieren que la aplicación de la ley puede ser más precisa, proactiva y sensible a la comunidad”¹³⁸. Pero este camino de asunción de un nuevo enfoque no es sencillo. Goldstein¹³⁹ resume en cuatro condiciones necesarias para arrogarse la cualidad de proximidad policial:

1) Hace falta que la adopción de la proximidad no obedezca a una “moda política” o a un aparentar ante los vecinos; es requisito inexcusable que la proximidad sea una estrategia organizacional integrada en la estructura policial de forma general y no como una especialización temporal. Sobre este particular, existe el precedente cercano en el tiempo de los *team policing* (equipos de policía de barrio) que resultó una experiencia fallida, tanto en EEUU como también en España, donde a finales de los 80 muchos cuerpos hablaban del Policía de Barrio como el remedio de todos los males que acarreaba la inseguridad ciudadana (muy alta en aquellas décadas) aunque la inmensa mayoría de ellos no logró afianzar una actuación que se consolidase con los años.

¹³⁷ ECK, J.E., y ROSENBAUM, D.P. “The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing”. Compilado por ROSENBAUM, D.P. (ed.) (1994). *The Challenge of Community policing: Testing the promise*. Thousand Oaks, California. Sage Publications.

¹³⁸ GREENE, J.R. (2000). *La Policía de Proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía*. Justicia Penal Siglo XXI, pg. 350. https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf. [consultada el 20/10/2016].

¹³⁹ GOLDSTEIN, H. (1987). *Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements and threshold questions*. Crime & Delinquency. New York. McGraw Hill.

2) Para que cuaje esta corriente policial será necesario, al decir de Herman Goldstein, crear un nuevo ambiente de trabajo que sea permeable a nuevos valores, tanto en la esencia de la proximidad, como en la gestión, las tácticas e incluso las formas.

3) La Policía de Proximidad habrá de superar los frenos y resistencias de la subcultura policial que representan los “valores de la Policía más tradicional”; nos referimos a actuaciones tan discutibles como el llamado “código azul”, u otras que fomentan la defensa a ultranza de la actuación policial entendida como una acción “frente a los ciudadanos” y no como un instrumento de resolución de sus problemas.

4) Por último, Goldstein sugiere que, para que la Policía de Proximidad sea un *desiderátum* tanto para policías como para ciudadanos, no debe caer en la mera discusión teórica sino que debe estar orientada a la resolución de problemas, olvidando pues como líneas prioritarias la respuesta ágil a las llamadas de asistencia o el escrupuloso sometimiento al dictado normativo.

Estos pasos a seguir son ciertamente importantes ya que, históricamente, la Policía norteamericana ha vivido aislada de la ciudadanía a la que servía y como dice Greene:

“...ha carecido de los lazos con la comunidad necesarios para llevar una interacción efectiva entre ciudadano y policía. A este aislamiento ha contribuido un cambio en la estrategia organizativa en el que se ha estado haciendo hincapié a lo largo de casi todo el siglo XX”¹⁴⁰.

Para algunos autores, como Jack R. Greene los cuatro modelos coexistentes en estos años en el panorama norteamericano tienen como origen la teoría de las ventanas rotas. En menor medida la llamada Policía tradicional, aunque también ésta queda

¹⁴⁰ GREENE, J.R., (2000), *Op. cit.*, pp. 354/355.

marcada por uno de los principios básicos de este enfoque policial: la mayor interacción con el vecindario. Los otros modelos serán la Policía de Proximidad, la Policía orientada a la resolución de problemas y la Policía de tolerancia cero.

Para otros autores, como Manning¹⁴¹ o Weatheritt¹⁴², la Policía de Proximidad es más retórica que real; otros sin embargo, como Whicoff¹⁴³, mantienen que nos encontramos con el nacimiento de relaciones renovadas entre la Policía y los ciudadanos.

Lo cierto es que la mayoría de autores que han tratado de forma directa o indirecta a la Policía de Proximidad fijan, como un aspecto definitorio e identificativo primordial, la capacidad de desarrollar la cooperación ciudadana y crear socios comunitarios para trabajar con la Policía en asuntos como el delito y el desorden social.

En la actualidad existen multitud de acciones, proyectos, programas o enfoques que, con la proximidad por bandera, están de actualidad en los Estados Unidos. De ellos se puede tener noticia directa inmediata, esto es *on line*, consultando las fuentes del Departamento de Justicia de los Estados Unidos¹⁴⁴.

Entre las diferentes iniciativas hay algunas tan curiosas como la campaña llamada “*coffee with a cop*”, iniciada por la Policía de Hawthorne (California), en la que para romper barreras los policías invitan a los ciudadanos a tomar un café con el

¹⁴¹ MANNING, P.K., “Community policing as a drama of control” en GREENE, J.R.; MASTROFSKI, S. (comp.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. Nueva York, Ed. Praeger.

¹⁴² WEATHERITT, M. (1988). “Community policing: Rhetoric or reality?” en *Community policing: Rhetoric or reality*.

¹⁴³ WYCOFF, M.A. (1988). “The benefits of community policing: Evidence and conjecture” en *Community policing: Rhetoric or reality*.

¹⁴⁴ www.ojp.usdoj.gov [consultada el 21/11/2016].

objetivo de intercambiar puntos de vista sobre problemas comunes. O la llamada “*bringing calm to chaos*” puesta en marcha por la Policía de San Bernardino para tratar de transmitir a los ciudadanos la confianza perdida tras la aparición del fenómeno del nuevo terrorismo de raíz yihadista. O el concurso de foto policial que lleva adelante la Policía del condado de Jefferson, ... entre otros cientos y cientos de experiencias.

En definitiva, se puede concluir que si hay algo creativo en la Policía es la dinámica que se genera en los programas de Policía de Proximidad en diferentes escenarios. Y ese es quizá su secreto mejor guardado: la asimetría de poder dar a cada situación compleja la solución que requiere. La sociedad es muy diversa, múltiple y plural, por lo que las soluciones para determinados problemas no pueden ser las mismas en todos los casos. O tal vez, sí. De lo que se trata, es de no utilizar soluciones o protocolos generales (por “orden y mando”, desde arriba), sino de buscar las soluciones más adecuadas a cada caso concreto (desde abajo, invirtiendo la pirámide jerárquica, y con libertad de acción para los agentes intervinientes). Sólo desde este cambio de paradigma y mediante el compromiso de los mandos de respetar las decisiones tácticas de la parte más baja (y más próxima al ciudadano) del eslabón jerárquico, se puede garantizar el éxito de la cercanía de la Policía a la ciudadanía, y por ello el pleno desarrollo de una Policía comprometida con la sociedad como trata de ser la Policía de Proximidad. Se trata en definitiva de discernir en la aplicación adecuada, dentro de los límites, la ética de mínimos, que nos establece el marco y el ordenamiento jurídico.

4.2.4.- La Policía orientada a la resolución de problemas

Para Goldstein la clave de la Policía de Proximidad está en que, tanto para policías como para ciudadanos, debe estar orientada a la resolución de problemas, olvidando como líneas prioritarias la respuesta ágil a las llamadas de asistencia o el escrupuloso sometimiento al dictado normativo. Nos encontramos con una vuelta de tuerca o un enfoque que obedece a una evolución lógica en cuanto a lograr un plus de calidad o de implicación partiendo de la proximidad a los vecinos.

Goldstein abrió una corriente de actuación policial que ha sido seguida con entusiasmo por otros autores y por múltiples profesionales. Así por ejemplo, Eck indica que:

“...bajo el enfoque de la policía orientada a la resolución de problemas, el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la función policial”¹⁴⁵.

Por su parte Greene afirma que:

“...la idea central de la policía orientada a la solución de problemas es hacer a la policía más consciente de los problemas a los que se enfrenta y sus métodos de intervención. En resumen, la policía ha de ser más analítica”¹⁴⁶.

Ese análisis al que se refiere Greene es la clave de una Policía moderna. La estrategia analítica tiene que estar en el centro de las decisiones si no queremos seguir anclados en una Policía mecánica en la era digital. Hasta ahora, los instrumentos para medir la actuación policial se medían por una serie de indicadores tradicionales: tiempo de respuesta, número de delitos, número de detenidos y, en el mejor de los casos, ratios de eficacia en la resolución y esclarecimiento de delitos. Una Policía que tenga un compromiso con su comunidad, ha de dar un paso más hacia la búsqueda de soluciones a unos problemas que, la mayoría de las veces, son endémicos.

Podríamos decir *grosso modo* que la Policía de Proximidad tiene su principal seña de identidad en los vínculos de relación íntima y cerrada con el vecindario, y la Policía orientada a la resolución de problemas fijará su eje de actuación en problemas específicos y concretos.

¹⁴⁵ ECK, J.E., “Alternative futures for policing” en *Police innovation and the control of the police* (1993), compilado por D. Weisburd y C. Uchida. Nueva York, ed. Springer-Verlag.

¹⁴⁶ GREENE J.R. (2000). *La Policía de Proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía*. Justicia Penal Siglo XXI, pg. 365. https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/ch7_esp.pdf. [consultada el 14/9/2017].

Este enfoque policial busca consolidar una forma de táctica policial que pone el foco en la lucha contra delitos y desórdenes ciudadanos. En esta línea se ha ido consolidando con los años un método de actuación denominado SARA (por sus siglas en inglés: *Search, Analysis, Response, Assessment*; esto es, búsqueda, análisis, respuesta y evaluación). Método que genera lo que podríamos denominar un efecto “espiral” ya que la Policía toma la iniciativa de buscar e identificar el problema (para lo que, previamente, ha utilizado las vías de contacto con la comunidad, o con las fuentes para identificar el problema que estime adecuadas); en segundo lugar analiza las mejores vías tácticas para luchar contra ellas; en tercer lugar aplica esas tácticas y finalmente evalúa los resultados de esas tácticas. Si se recuerda el apartado dirigido al COMSTAT no era más que un instrumento de aplicar este método SARA en un determinado ámbito territorial.

En este sentido, la policía orientada a la resolución de problemas tiene un punto de conexión importante con la Policía de Proximidad, en tanto que en la primera fase de búsqueda se requiere, en la mayoría de los casos, la implicación de la comunidad que deberá involucrarse para definir los conflictos y acordar las estrategias y tácticas de lucha contra ellos.

Eck identifica un subproducto del modelo de resolución de conflictos consistente exclusivamente en la fase de analizar el problema aplicando posteriormente los métodos tradicionales de respuesta policial. Esto corre el riesgo, según estima Greene, de que “...los problemas se definan de una manera limitada y se enfoquen desde métodos tradicionales (como por ejemplo la “tolerancia cero”)”¹⁴⁷.

Una característica no siempre aceptada por el *statu quo* policial, en especial de los mandos, es el hecho de que la Policía orientada a la resolución de problemas se concibe como una actividad en que la toma de decisiones, y la implementación, en

¹⁴⁷ GREENE, J.R. (2000), *Op. cit.* pg. 366.

determinados objetivos, se circunscribe a determinados agentes que trabajan con autonomía. Esto tiene en ocasiones difícil encaje en los cuerpos policiales en donde la jerarquía tiene una importancia mayor que en otros colectivos. Tradicionalmente los cuerpos policiales han mantenido una clara pirámide jerárquica en la que la toma de decisiones era una función reservada a las personas que ocupaban los puestos más altos de esa pirámide. Con la Policía de Proximidad se trata de invertir la pirámide y hacer posible que determinadas decisiones tácticas se tomen por los agentes de base más cercanos a los problemas de ciudadanos y vecinos. La sociedad es cada vez más plural y variada, de ahí que no sirven soluciones únicas para todos los problemas, sino que hay que buscar las soluciones más idóneas partiendo de un compromiso global de mantener unas pautas idénticas dentro de un mismo marco legal y de convivencia. Podríamos afirmar que la creatividad y la discrecionalidad son dos características de esta filosofía policial.

Por ello, es muy importante establecer las formas y modos de control, en especial aquél que los mandos medios y superiores ejercen. Igualmente es necesario que todos los mandos compartan poder con los agentes de base que, por estar más cerca a los problemas, son los destinados a su resolución.

La discreción policial en este enfoque exige una resolución no exclusivamente policial sino de todos los actores implicados. En palabras de Greene: *“Para hacer esto se requiere una considerable comunicación sobre problemas y respuestas dentro y fuera del departamento policial”*¹⁴⁸.

Entra aquí en escena lo que Manuel Martín expresaba de forma anecdótica pero meridianamente clara *“...hay que conseguir que la reclamación policial esté siempre en*

¹⁴⁸ GRENE, J.R., (2000), *Op. cit.* pg. 367.

la parte superior de la gaveta de cada funcionario, de cada negociado”¹⁴⁹. De esta forma se consigue un doble objetivo: la visibilidad por parte de la comunidad (cabe subrayar el valor de la transparencia) y, por otro, que los mandos puedan supervisar el análisis del problema, las tácticas elegidas y puedan evaluar los resultados de su implantación.

Este enfoque policial se ajusta a uno de los primeros principios expresados por Sir Robert Peel cuando hablaba de la ausencia de conflictos y de las vía para impedir que los problemas se repitiesen (ver capítulo 3 este trabajo).

En el mundo de la seguridad no existen fórmulas mágicas y este enfoque no puede resolver todos los problemas en su totalidad, aunque sí disminuirlos de forma palmaria. Existe una crítica muy repetida¹⁵⁰ en el sentido de que los logros de este enfoque policial, orientado a la resolución de problemas, lo que implican es trasladar los problemas bien a otros lugares o bien aplazándolos en el tiempo. En todo caso, no existen recetas misteriosas o arcanos que consagren la máxima seguridad en una sociedad, y ello, porque las sociedades están formadas por personas y adolecen de sus errores e imperfecciones.

En saber elegir en cada momento la estrategia y la táctica más adecuada se esconde uno de los secretos más preciados de donde radica el liderazgo de cualquier organización¹⁵¹ y, por tanto, también el liderazgo policial. En la Policía de Proximidad se suele hacer un ejercicio conceptual de inversión de la pirámide jerárquica, ya que son más eficaces las decisiones tácticas si se toman desde el punto más cercano al problema

¹⁴⁹ MARTIN, M. (1996). *La policía comunitaria del futuro*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre la Policía del Futuro, celebradas en L'Hospitalet de Llobregat los días 13, 14 y 15 de noviembre de 1996.

¹⁵⁰ ROSENBAUM, D.P., LURIGIO, A.J. y DAVIS, R.C. (1998). *The prevention of crime: Social and situational strategies*. Belmont, California, Ed. West/Wadsworth Publishing Company.

¹⁵¹ KOTTER, J. (1997). *El Líder del Cambio*. Mexico. Ed. McGraw Hill.

y no desde la cúspide de la organización. Esto tiene sus riesgos si los máximos responsables no confían en sus agentes o, por el contrario, si los agentes no son capaces de mantener el compromiso de lealtad y fidelidad a los principios generales de su organización policial. Como veremos en el apartado siguiente, hay Policías modélicas, como la canadiense que, pese a preservar su estilo militar, ha sido capaz de lograr la consolidación de esa toma de decisiones al más bajo nivel, bajo criterios de cercanía a los problemas y a los ciudadanos.

4.3.- La Policía Montada del Canadá: la Proximidad como enfoque estratégico y eje de actuación

El caso de la policía canadiense merece una mención especial por ser referente y modelo seguido por muchos Cuerpos Policiales de todo el mundo, ya que es el lugar en que el éxito de esta metodología fue generalizado y asumido por la práctica totalidad del país. En esto tuvo mucho que ver el modelo canadiense al existir un Cuerpo adalid, la Real Policía Montada del Canadá, cuyo peso específico hace que las estrategias del mismo se apliquen de forma unánime. Sirve pues, su implicación, su desarrollo, su compromiso y sus resultados, como ejemplo de cambio y aplicación intensa del modelo de Policía de Proximidad en los cuerpos de seguridad.

El modelo policial canadiense es de carácter descentralizado y asimétrico. Cada nivel administrativo: federal, provincial y municipal, tiene la potestad de hacer cumplir las normas que promulga y, de forma paralela, la capacidad para formar su propia Policía. Este es un modelo “herencia” de la *Common Law*, y el hecho es que la práctica totalidad de los países pertenecientes a la Commonwealth presentan unas características muy comunes.

La Policía Federal es la *Gendarmerie Royal de Canadá*, también conocida como la Real Policía Montada del Canadá. No estamos ante un Cuerpo de Policía más, la Policía Montada es un icono a nivel mundial y el mejor embajador de su país ante el

resto de los países. Las provincias de Quebec y Ontario tienen sus propios Cuerpos Policiales: la *Sûreté de Québec* y la *Ontario Provincial Police*; y el resto de las ocho provincias mantienen acuerdos de colaboración cuyo objeto es el cumplimiento de las leyes provinciales con la Policía Montada del Canadá.

Por último, respecto a las Policías Municipales también el modelo es tremendamente práctico y eficiente, ya que la Ley exige a los municipios de más de 5.000 habitantes tener Policía propia, o bien a llegar a acuerdos con la Policía Montada del Canadá o a llegar a acuerdos para mancomunarse con los municipios cercanos.

La Policía Montada tiene su origen en 1873 cuando se constituyó la *North West Mounted Police* con la misión de garantizar la seguridad en las regiones del Oeste del Canadá. En esos momentos, la población aborigen era predominante en aquellos territorios y estaba muy generalizado entre muchas de sus tribus el significado ceremonial que daban a las vestimentas de color rojo. Este es uno de los motivos por los que se generalizó la “casaca roja” como prenda de uniformidad policial.

A principios del siglo XX la Policía había alcanzado gran reputación, motivo por el cual el Rey Eduardo VII de Inglaterra (no olvidemos que el Jefe del Estado de los países de la Commonwealth sigue siendo el monarca inglés) le concedió en 1904 el título de “Real”. Más adelante, en 1920 la Real Policía Montada del Noroeste absorbió a la *Dominion Police* que había sido creada en 1868 en las regiones del Este, naciendo así el único cuerpo que conocemos hoy con idéntica denominación y similar estructura.

Los doce principios que rigen la actuación de la Policía Montada, en su enfoque de proximidad a los vecinos son los siguientes:

1. El rol de los policías es un rol de paz.
2. Se debe promover la consulta a la comunidad.
3. El servicio policial debe ser proactivo en lugar de reactivo.
4. Se debe recurrir a una estrategia basada en la resolución de problemas.
5. La policía debe dar respuesta a las causas de los problemas.

6. Se requiere de la mayor cooperación interinstitucional.
7. El personal de los servicios centrales deben aprender a administrar la información.
8. El temor de la población a convertirse en víctima debe ser reconducido.
9. Los rangos superiores debe tener mayor número de actividad.
10. Los policías de proximidad deben contar con mayor autonomía.
11. Es necesario proveer a la sociedad de un mayor número de servicios.
12. Debe haber mayor transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a enfoques de proximidad, son muy similares a los que ya hemos comentado. Quizá cabría resaltar la importancia que le otorgan a las relaciones con las comunidades aborígenes, lo que hace en cierto modo volver al punto inicial en donde surgió la Policía Montada.

Algunos autores¹⁵² apuntaron de forma ciertamente prematura, en los primeros años sesenta, que las políticas públicas de seguridad fijaban sus objetivos en reducir las tasas de criminalidad, para lo que enfocaban todos sus esfuerzos en el uso de nuevas tecnologías, reforzar el uso de material adecuado, de automóviles preparados, mallas de telecomunicaciones, etc.

Existía la convicción de que el exceso de relación con la comunidad generaba diferentes tipos de corrupción por lo que se enfatizó una línea muy profesional alejada de los ciudadanos y de las comunidades. Esto supuso el alejamiento paulatino de la Policía de una comunidad a la que siempre estuvo unida¹⁵³. Ese alejamiento de los ciudadanos, así como el exceso de burocratización generó una de las peores crisis a la que se vio sometido este centenario Cuerpo.

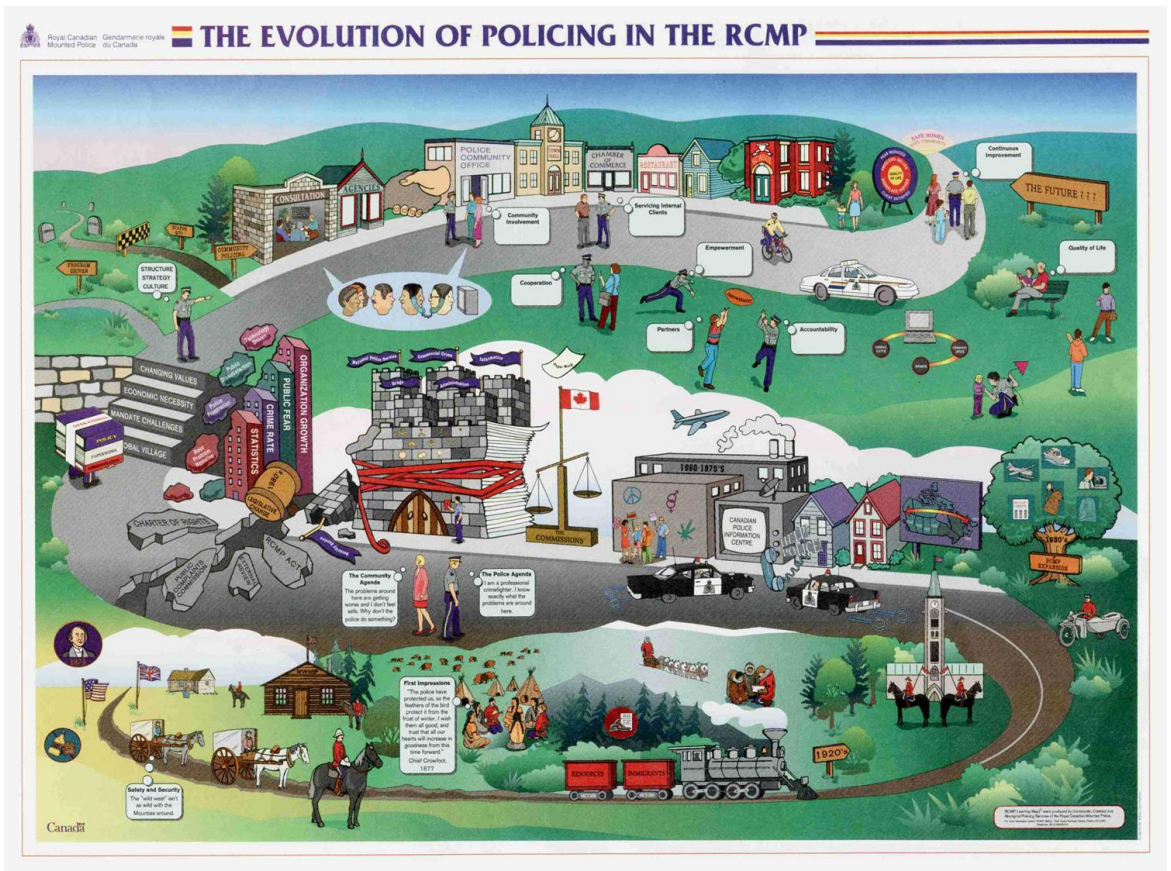
¹⁵² EGGERS, W. y O'LEARY, J. (1995). "The beat generation", en *Policy Review*, 74.

En los primeros 70, y pese a que los objetivos policiales tenían como prioridad absoluta las Olimpiadas de Montreal que se iban a celebrar en 1976, el *Commissioner* Maurice Jean Nadon tuvo la valentía y la audacia de introducir nuevas políticas de seguridad basadas en la prevención, la proximidad a los vecinos y la resolución de conflictos.

Con el mismo sentido práctico con el que han llevado siempre cualquier iniciativa, la Real Policía Montada diseñó hace unos años un cartel a modo de comic en el que se representa su evolución desde los albores de la nación hasta nuestros días. En este cartel se aprecian todos los detalles que hemos comentado en estas páginas: las relaciones con los indios, la importancia de la casaca roja, el alejamiento progresivo del ciudadano a medida que se tecnificaba el cuerpo, el desencuentro entre policía y ciudadano, la enorme burocratización... y al final el fracaso de esas “viejas políticas” y el nacimiento de otras nuevas que auguran un horizonte esperanzador.

Por su interés, aportamos a continuación este cartel¹⁵⁴:

¹⁵⁴ El cartel que se adjunta es el escaneado de uno original obtenido directamente de la Real Policía Montada del Canadá después de un viaje de trabajo realizado a aquella organización en 1999.



Vamos a fijarnos ahora en el caso de la provincia de Ontario en Canadá pues representa muy claramente el cambio de paradigma que experimenta la capacitación policial.

En el pasado inmediato las fuerzas policiales eran entrenadas para obedecer y actuar como un solo cuerpo. En la actualidad el sistema de formación de la policía de Ontario enfatiza principios tales como justicia y acceso, aprendizaje relevante, rendición de cuentas, cooperación, participación de la comunidad, investigación y sensibilidad frente a lo diverso.

A su vez, un nuevo programa de formación de la Real Policía Montada del Canadá enfatiza que el entrenamiento busca aumentar la habilidad del recluta para trabajar con víctimas y la comunidad, para evitar conflictos, resolver y mediar disputas,

proporcionar información respecto de estrategias de prevención del crimen y promover habilidades en el campo de la comunicación interpersonal¹⁵⁵.

El programa de inicio para los nuevos reclutas enfatiza cinco aspectos fundamentales que se sintetizan en la sigla CAPRA que indica esos aspectos en inglés: es decir: *Clients, Analysis, Partnership, Response, Assessment*.

Como hemos comentado, primero se encuentra la identificación de los “clientes” (ciudadanos, comunidades, agencias públicas); segundo, búsqueda, organización y análisis de información; tercero, realización de asociaciones y alianzas con organismos ciudadanos y entidades públicas; cuarto, respuesta que enfatiza los conceptos de proporcionar servicio mediante la prevención del crimen y la aplicación de la ley; quinto, evaluación, que indica una constante revisión del compromiso de cada miembro y de la organización en su conjunto de continuar aprendiendo y modificando antiguas prácticas.

Este modelo de enseñanza enfatiza el rol y la responsabilidad del policía que está en la calle, quien adquiere una fuerte responsabilidad con los resultados de su trabajo a partir de su identificación corporativa con la Policía y sus objetivos. Más que poner énfasis en la enseñanza de materias, se recomienda promover la adquisición de habilidades y competencias a través del proceso de formación.

En general la Policía en Canadá, cualquiera que fuese el Cuerpo (recordemos que son muchas las similitudes sobre todo en cuanto a formación y estrategias), se caracteriza por su buena reputación generalmente admitida por toda la sociedad y ello se debe a la solidez de su estructura, financiación, imbricación con la sociedad, discrecionalidad y autonomía de acción.

¹⁵⁵ Manual interno de la RPMC (año 1998).

Sobre este último particular llama la atención cómo un cuerpo de estructura militar, como es la Policía Montada, ha sabido conservar la marcialidad y lo mejor de los paradigmas militares (la jerarquía y el mando por ejemplo) pero sin embargo, han logrado dotar a sus bases de la convicción de poder actuar con discrecionalidad allá donde fuera necesario. Este discernimiento al aplicar conceptos dispares que tanto se acerca a la mera entelequia se ha conseguido en la Policía Montada del Canadá. Quizá tengan a su favor la gran envergadura territorial del país que hace necesario distribuir al personal que en muchas ocasiones se encuentra solo, representando a la ley y el orden, en zonas despobladas de muchos cientos de kilómetros cuadrados. Esto es parte de su esencia como se aprecia en el cartel que utilizan para explicar su propia historia, y por ello seña de identidad y motivo de orgullo, lo cual en pleno siglo XXI es una incuestionable fortaleza, a la que hay que añadir otras muchas, lo que le confiere el marchamo de ser una de las mejores organizaciones policiales del mundo.

4.4.- La Policía de Proximidad en América Latina

Salvo honrosas excepciones, como las de la Policía de Colombia, Chile, y algunos otros casos aislados, una asignatura pendiente en los procesos de consolidación democrática de los países latinoamericanos, es el de lograr unas Policías más cercanas a los ciudadanos y más alejadas del poder político o de los grupos de poder.

Se encuentran pues en el polo opuesto al de Canadá, ya que pese a que existen diferentes programas de proximidad a los ciudadanos, éstos han cosechado pocos éxitos y sí sonados fracasos.

Las organizaciones policiales suelen ser muy refractarias a los cambios en cualquier entorno. En esta línea, será difícil lograr una revolución proactiva y de proximidad a los ciudadanos en unas organizaciones que adolecen de una serie de problemas estructurales que impiden esa transformación. Además, también influyen en esas inercias a evitar los cambios otros elementos como pueden ser la insuficiente

motivación de sus miembros, la falta de formación adecuada, los niveles de profesionalización inadecuados o problemas de gestión, sobre todo en el control (interno y externo) de la gestión policial.

Con estas premisas, las organizaciones policiales con mayor grado de profesionalización tendrán más posibilidades de avanzar y tener éxito en los procesos hacia un cambio de paradigma policial tendente a reforzar la proximidad a los ciudadanos y todo lo que este modelo representa. Este proceso de cambio resulta más viable en países con un grado de desarrollo democrático consolidado que en otros, en los que aspectos necesarios e imprescindibles como los procedimientos de control, muestran grietas o están aún en proceso de afianzarse o robustecerse. Es más, estos cambios de Policías tradicionales hacia modelos de proximidad exigen modificaciones presupuestarias y cambios en la actitud de la sociedad hacia su Policía, a cuyos miembros debe ver más como servidores públicos en quienes poder confiar, antes que a representantes exclusivos del poder.

A partir de este diagnóstico, vamos a analizar muy sucintamente algunas experiencias realizadas en Iberoamérica así como las evaluaciones existentes respecto de sus resultados y sus consecuencias reales. Nos encontramos que en Estados Unidos, Canadá y Europa, singularmente, los procesos de afianzamiento de los modelos de proximidad han tenido éxito y son escenario común en la mayoría de sus organizaciones policiales. Es más, en algunos casos no sólo existe y está asegurado y fortalecido, sino que sigue experimentando un proceso de continua renovación.

Por el contrario, en el caso de Iberoamérica no sucede así y es constatable ver cómo el desarrollo democrático de las sociedades ha supuesto un acercamiento a modelos policiales ya implementados en otros países¹⁵⁶ aunque con éxito relativo, ya

¹⁵⁶ TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1998). *Community Policing: How to get. Ohio*. Started Anderson.

que en muchas ocasiones se ha buscado antes el puro remedo que el debate sincero de consolidación de un modelo diferente. Es decir, se ha preferido quedarse con las formas antes que con el fondo.

A finales del siglo XX, en la década de los 90, diferentes países iberoamericanos experimentaron cambios sociales, generalmente de democratización de sus estructuras políticas, como consecuencia en muchos casos de unas mejores condiciones económicas, coincidiendo con la desaparición de algunos de sus dictadores más característicos.

De forma correlativa, se trató de que algunas de las organizaciones policiales que habían apoyado y sustentado al poder más feroz que representaban las dictaduras imperantes iniciaran un proceso de acercamiento a los ciudadanos como vía eficaz para lograr una disminución objetiva en la inseguridad de aquellos países. Estos cambios de políticas públicas de seguridad y de estrategias en la lucha contra la inseguridad fue un aspecto obligado como consecuencia a un nuevo contexto continental al preexistente, que había sido diseñado al dictado de los Estados Unidos y muy condicionado por la guerra fría, con claros condicionantes anticomunistas y que las dictaduras en el hemisferio Sur habían aceptado como defensa de sus intereses corporativos.

¿Cuál fue la evolución histórica de este proceso de cambio? De forma somera podemos decir que, una vez desaparecidos los gobiernos de facto, las políticas de seguridad interna debieron de buscar un acercamiento con el ciudadano común. Por esta razón se acogió en los años 90 el concepto de *seguridad ciudadana*, más que de *seguridad pública*¹⁵⁷.

Con anterioridad, el concepto de la llamada *Doctrina de Seguridad Nacional*, auspiciada por los Estados Unidos, consistía en que las Fuerzas Armadas de

¹⁵⁷ FRÜLING, H. (2007). *Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Latinoamérica reconvirtieran su misión para luchar no ya contra enemigos exteriores y proteger la integridad y soberanía nacional, sino para luchar contra el *enemigo interior*, para garantizar el orden interno y combatir aquellas ideologías o movimientos que en cada país pudieran favorecer a partidos comunistas. Este planteamiento obedecía a la lógica del contexto de tácita confrontación que caracterizó a la guerra fría.

Desde 1947, el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR) había establecido una división de trabajo de seguridad entre los Estados Unidos y América Latina: aquella nación se preocuparía por el problema global y esta región por los conflictos internos de cada nación. Este tratado representó para los Estados Unidos una clara estrategia de contención frente al comunismo, sin embargo, para los países latinoamericanos representó, en mayor o menor medida, una especie de cruzada no sólo para defender sus fronteras, sino especialmente para combatir a esos enemigos interiores representados por los partidos de izquierda, los sindicatos, el movimiento obrero, las fuerzas agrarias y -sobre todo- la guerrilla incipiente que, después del triunfo en Cuba, experimentó una mitificación en muchas personas de entre los correligionarios de estos grupos.

El estamento militar se apropió entonces del concepto de seguridad nacional de los Estados Unidos y lo complementó con algunas premisas que los franceses habían utilizado en el conflicto de Argelia e Indochina. En esta línea, y como afirma Alfredo Pacheco:

“En especial, los militares retomaron de la experiencia francesa la doctrina de guerra revolucionaria y las tácticas contrainsurgentes adaptando las fuerzas militares a una guerra irregular. Las fuerzas francesas habían utilizado en sus antiguas colonias la tortura y el arresto de los cabecillas rebeldes para desarticular a los movimientos independentistas. Otro tanto hicieron los militares latinoamericanos durante las

llamadas guerras sucias en su lucha contra los grupos guerrilleros Montoneros, Tupamaros y los miembros de los partidos comunistas ¹⁵⁸.

Estas tácticas de guerra militar implicaron muchos abusos a los que habían sido ajenas hasta entonces las organizaciones policiales, pese a no tener suficiente marchamo democrático la mayoría de ellas. Este posicionamiento y la asunción de estos postulados supuso un camino de no retorno en la falta de confianza futura de los conciudadanos con sus Policías. Se produjo además, con palmario paralelismo en todo el continente una serie de involuciones que marcaron la respuesta de las diferentes organizaciones policiales a las sociedades en las que se incardinaban. Es decir que en la mayoría de los casos el fracaso de la apuesta de enfoques de Policía de Proximidad no es cuestión del albur sino de la herencia de otros enfoques poco democráticos en la historia reciente.

Una serie de sucesivos golpes de estado, en Brasil en 1964, en Argentina en 1966 y 1976, y en Chile y Uruguay en 1973 fueron los causantes de que surgiera una nueva idea de la seguridad basada predominantemente en la intervención de los militares en todos los ámbitos de la sociedad. Esa militarización *de facto* de todas las instituciones civiles convirtió al Ejército en un factor aglutinador y cohesionador de la sociedad, frente a unas instituciones civiles muy debilitadas cuyo último objetivo era siempre la neutralización de la amenaza de los diferentes movimientos comunistas.

En otros países, Perú en 1968, Bolivia en 1969, o Ecuador en 1972, también hubo golpes de estado que militarizaron la sociedad pero, pese a ello, dieron un giro social, potenciando la instauración de políticas desarrollistas con el objetivo de luchar contra la pobreza para evitar así, en último término, cualquier reacción de corte revolucionario comunista.

Prácticamente en todas las dictaduras citadas, y también en otras de Centroamérica (como Somoza en Nicaragua, Trujillo en República Dominicana o

¹⁵⁸ PACHECO TORRALBA, A. (2014). *Revisión del modelo de Policía Comunitaria*. Valencia (En prensa).

Duvalier en Haití) durante la segunda mitad del siglo XX, triunfó la idea del “enemigo interno” como una forma de incriminar a todo aquél que resistiera de algún modo a estas dictaduras, normalmente militantes de partidos de izquierda o miembros del movimiento sindical.

En otros países, como Colombia o Venezuela, que tenían una tradición democrática más consolidada, este fenómeno no varió de forma significativa. Las elites políticas junto con los militares hicieron suya la *doctrina de seguridad nacional* para combatir y eliminar la guerrilla comunista (FARC, ELN, EPL, Bandera Roja, entre otros).

Como derivada inmediata de estos planteamientos, prácticamente en todo el cono sur se generalizaron prácticas represivas hasta alcanzar niveles de atrocidad nunca antes conocidos, cuando no, muy parecidas al genocidio.

En este escenario las organizaciones policiales no fueron sino instrumentos represivos al servicio del poder constituido y en contra de la población. Como consecuencia de ello, las relaciones con la sociedad fueron prácticamente inexistentes al no generarse confianza entre los ciudadanos y los policías, por lo que surgieron sentimientos de desprecio y lejanía.

El concepto tan actual de “seguridad ciudadana”, que se identifica con la defensa de los derechos y libertades, estaba postergado por el de “orden público”, más acorde con los intereses de las dictaduras y el *statu quo* que representaba a los estamentos militares gobernantes así como al resto de elites que detentaban el poder.

Incluso en los países que siguieron siendo formalmente democracias, los diferentes Cuerpos Policiales sufrieron una mimetización militar tan absoluta que, incluso sin ser un instrumento político, sí adoptaron estructuras, uniformes, formalismos y métodos de actuación netamente militares, lo cual ha persistido hasta las primeras décadas del siglo XXI, e implica en la mayoría de los casos un obstáculo importante a la hora de diseñar programas policiales de proximidad, o la mera relación con los vecinos.

Al asumir el poder los militares por las vías de hecho quisieron mantener el control de las fuerzas policiales, nombrando militares a la cabeza de la Policía y de los organismos de investigación adscritos. Este fenómeno se ha producido en España hasta hace pocos años, y aún de vez en cuando se produce algún episodio de este tipo, ya que se suele confundir por el sector político las misiones de las organizaciones policiales con las de corte militar.

En Brasil, por ejemplo, se crearon policías militares; en otros países como Chile la Policía civil o de investigaciones se hizo más militar en jerarquía, mando y en su propia cultura organizacional, de forma que se incrementaron los rasgos militares de los Carabineros, que tradicionalmente ya tenía un fuerte componente militar.

En los países democráticos también las Policías se vieron imbuidas de un alto grado de politización por parte de los partidos tradicionales, y en un intento de reforzar su neutralidad se optó en muchos casos por militarizar sus estructuras. En Colombia, por ejemplo, el partido Conservador y el Liberal intentaron reclutar a sus simpatizantes y militantes, para engrosar las filas de la Policía nacional y tratar de garantizarse una fuerza afín y doctrinalmente cercana, que pudiera servir con docilidad y parcialidad a los intereses de los diferentes líderes de cada una de las formaciones políticas. Pese a esto, tiempo después se optó por militarizar también a la Policía, militarización que ha sobrevivido hasta nuestros días, e incardinarla en el Ministerio de Defensa, dejando fuera de toda duda su adscripción y vocación, como una forma de legitimización de la Policía en los momentos de crisis institucional y con la finalidad implícita de que se diluyera su adscripción partidista¹⁵⁹.

¹⁵⁹ RUIZ VÁSQUEZ, J.C. (2003). *Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana*. Seminario Internacional Networking of networks: sharing knowledge. Center for Hemispheric Defence Studies (CHDS). National Defence University-Washington. ANEPE-Chile, celebrado en Santiago de Chile, 27-30 octubre 2003.

Para Rico y Chinchilla¹⁶⁰ los principales problemas, generales a todo el continente, con los que suelen encontrarse las diferentes organizaciones policiales de Latinoamérica se pueden resumir en los siguientes:

1. Fuerte dependencia de la política; responde más a necesidades gubernamentales que ciudadanas.
2. Cierta retorno a la militarización; con frecuencia hay patrullajes conjuntos Policía-Ejército, así como que es frecuente que los mandos provengan de la formación castrense.
3. Débil cultura democrática, tanto en lo político como en lo social.
4. Dificultades en la obtención de resultados y objetivos.
5. Ausencia, o serias deficiencias, en cuanto a los mecanismos de compilación y análisis de información, gestión, planificación y evaluación.
6. Persistencia de esquemas centralizadores y estrictamente jerarquizados.
7. Deficiencias en el reclutamiento.
8. Ausencia en algunos países de una verdadera carrera policial; lo que impide estabilidad y profesionalización.
9. Efectivos insuficientes y escasa representación de la mujer y de población indígena.
10. Carencia de recursos financieros.
11. Escasa remuneración y difíciles condiciones de trabajo.
12. Gran influencia de los Estados Unidos, sobre todo en apoyo antiterrorista y en la lucha contra el narcotráfico.
13. Deficiencias en lo relativo al régimen disciplinario.
14. Ausencia de mecanismos internos de transparencia y de auditoría de cuentas.

¹⁶⁰ RICO, J.M. y CHICHILLA, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima. Open Society Institute e Instituto de Defensa Legal, pg. 245 y ss.

15. Limitada coordinación entre servicios policiales y entre éstos y el sistema judicial.
16. Percepción negativa sobre el desempeño policial; lo que dificulta las relaciones comunitarias.
17. Persistencia en los servicios policiales de numerosos países de corrupción, prácticas represivas y graves abusos o violaciones de los derechos humanos.
18. Tendencia a emular modelos foráneos sin evaluar previamente sus derivadas, ni las evaluaciones hechas en los países de origen.
19. Proliferación incontrolada de servicios privados de seguridad.
20. Ausencia de políticas públicas integrales en materia policial y de seguridad ciudadana.

En definitiva, en la práctica totalidad de los países de Iberoamérica las Policías se militarizaron como vía más eficaz para que las dictaduras pudieran cumplir sus objetivos de represión política que se escondía tras la premisa de mantenimiento del orden público.

Tras los años de dictaduras, y al recuperar los regímenes democráticos, la evolución fue a la inversa. En la década de los 80 se recuperó el concepto de *seguridad ciudadana* más acorde con el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos en un Estado democrático. Las antiguas Policías en Iberoamérica, más habituadas a reprimir que a dar servicio de seguridad a los ciudadanos, garantizando derechos y libertades, resultaron a la postre poco eficientes e inconsistentes con el sistema democrático. Por ello, debieron de acomodarse a los nuevos principios democráticos implementando reformas en su trabajo cotidiano y en su relación con la comunidad.

Pese a todo ello, en Iberoamérica en los últimos veinte años han proliferado los intentos y esfuerzos por consolidar, con mayor o menor éxito y aceptación, corrientes de cambio en las organizaciones policiales que obedecen a los tres grandes enfoques de los que ya hemos hablado:

- Profesionalización policial.
- Policía comunitaria.
- Modelos enfocados a la resolución de problemas.

De las muchas experiencias que se han realizado podemos mencionar las de algunos países, no con ánimo exhaustivo, que dan una visión general del panorama latinoamericano.

Veremos a continuación con brevedad los modelos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador o México, aunque la relevancia, intensidad y continuidad difieren de unas a otras.

4.4.1.- Argentina

En Argentina convive un modelo dual, por un lado las policías de ámbito estatal y, por otro, las que pertenecen a cada una de sus provincias. Entre las primeras, se reproduce un esquema muy común en el que convive un cuerpo de carácter civil: la Policía Federal Argentina, con otro de carácter militar: la Gendarmería Nacional Argentina. La primera se dedica básicamente a investigación de los delitos federales, así como a documentación. La segunda al ámbito rural, orden público y fronteras.

Además se complementan, también a nivel federal, con otros dos cuerpos con competencias muy específicas: la Prefectura Naval Argentina, con competencias en mares territoriales, zonas lacustres y fluviales; y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, con una misiones muy ceñidas a su ámbito competencial en aeropuertos.

Ninguna de estas fuerzas ha desarrollado ningún acercamiento real al enfoque de proximidad. Todas las experiencias, de las que no hemos tenido referencia de su éxito o consolidación, se han realizado en Policías provinciales.

En octubre de 2008 se creó la Policía Metropolitana de la ciudad de Buenos Aires, que comenzó su actividad real en febrero de 2010. Esta nueva organización, ha

tenido el gran impulso¹⁶¹ de Mauricio Macri, que fue Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y presidente de la Nación desde diciembre de 2015, quien tomó como espejo a la Policía Metropolitana de Londres, lo cual indica su voluntad *ab initio* de desarrollar alguna política de proximidad. De entrada, en su página web y a modo de presentación se dice de forma clara lo siguiente:

“Una policía que promueve valores como el profesionalismo, el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos de la ciudadanía. Una fuerza de seguridad diferente, próxima al vecino, a sus inquietudes y opiniones. (...) Como policía de proximidad, al interactuar con los vecinos, la Metropolitana consolida una política de integración con la comunidad para una mejor calidad de vida de la ciudadanía”¹⁶².

Todo parece indicar que algo está comenzando a moverse en Argentina y pudiera ser que la consolidación de la Policía de Proximidad en Buenos Aires sirviera de impulso y trampolín al resto del país. Con todo, el reto principal es ganarse la confianza de la ciudadanía que sigue sin ver en los cuerpos uniformados la cercanía y comprensión suficientes como para generar confianza y sentirlos como aliados ante los problemas comunes.

4.4.2.- Brasil

En Brasil existe un complejo sistema de seguridad en el que comparten protagonismo una amalgama de Cuerpos diversos. Por un lado la Policía Federal, con competencias de investigación, de control de fronteras y de documentación; la Policía Civil, también de investigación pero de auxilio exclusivo al Poder Judicial; la Policía Rodoviaria Federal, para controlar las vías interurbanas y la Policía Ferroviaria para preservar la seguridad en ferrocarriles; y finalmente, la Policía Militar y la Guardia

¹⁶¹ Ver LA NACIÓN, 30 de septiembre de 2013.

¹⁶² www.metropolitana.gob.ar [consultada el 12/1/2016].

Municipal que son las dos Fuerzas que se visibilizan en las ciudades y ante los ciudadanos, es decir, aquéllas policías uniformadas en las que podría enmarcarse algún tipo de experiencia de proximidad.

En 2007 el Ministerio de Justicia de Brasil editó el llamado Programa Nacional de Seguridad Pública y Ciudadanía (PRONASCI) mediante el cual se articulaban políticas públicas de seguridad con un marcado carácter social. De hecho las experiencias más significativas, Río y Sao Paulo, parten de este programa.

Unos años antes, en diciembre de 1997, la Policía Militar quiso adoptar el enfoque de proximidad, con la sola experiencia que le daba la existencia de unos pequeños proyectos piloto, concretamente en Ribeirão Preto, y en unos barrios de Sao Paulo. La experiencia fue positiva¹⁶³ y obtuvo unos resultados de pacificación entre 1997 y 2001 francamente ilusionantes. Sin embargo, siguen siendo experiencias aisladas en unos casos y, en otros, simples operaciones cosméticas porque el punto de inicio de cualquier Policía de Proximidad, que es la confianza de los ciudadanos en su Policía, representa en demasiados lugares de Latinoamérica una sima muy difícil de restañar.

En lo que respecta a Río es significativo la existencia de un ambicioso plan de la Secretaria de Seguridad del Estado de Río de Janeiro con el objetivo de pacificar una serie de favelas. Para ello, se ha utilizado un modelo de *Unidades de Policía Pacificadora* (UPP), que se ha extendido en más de treinta favelas de las casi mil comunidades que existen en dicho Estado, y cuya forma de lograr objetivos recuerda vagamente a la mediación.

Para iniciar el patrullaje en un determinado territorio, con carácter previo se requiere el estudio del mismo; su objetivo ha tenido como requisito que fueran

¹⁶³ Ver FRÜHLING, H. (2004). *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, Bid.

comunidades pobres, con baja formalidad institucional y con altos índices de criminalidad. Con carácter previo, y bajo el concepto de “limpieza táctica” del territorio, intervenía el Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE) para recuperar el control estatal sobre áreas controladas por grupos criminales. En estas condiciones, y aunque son muy loables los intentos de que se realicen, suelen ser escasos los resultados que pueden ofrecerse a nivel de organización policial salvo algunos ejemplos esperanzadores, porque de ese “control” se deriva muchas veces el abuso y con éste se quiebra la confianza de los ciudadanos con su Policía, esto es con los policías con rostro humano a quienes ven cada día y con quienes comparten su cotidianidad, con todo lo que ello implica.

4.4.3.- Chile

El modelo policial de Chile abarca un gran cuerpo omnipresente: los Carabineros, de carácter militar y dependiente del Ministerio del Interior; otro Cuerpo de investigación, la Policía de Investigaciones de Chile, con unas competencias exclusivas de investigación criminal, y también dependiente del Ministerio del Interior; y la Gendarmería, dependiente del Ministerio de Justicia y con competencias limitadas al cumplimiento de condenas y resguardo a los tribunales de justicia.

El Cuerpo de Carabineros es una institución centralizada, uniformada, castrense, compuesta por casi cuarenta mil miembros y a los efectos de este trabajo, es el Cuerpo de Carabineros la única organización policial a tener en consideración ya que es “la Policía” por antonomasia para cualquier ciudadano chileno.

En el año 2001 se comienza a asumir por el grueso de la organización de los Carabineros los principios de proximidad que identifican esta corriente policial y que se había iniciado en Chile de forma experimental en una serie de plantillas en los primeros años 90.

El hito que confirma la apuesta por este enfoque se produce con la edición, por parte de la Dirección de los Carabineros, del llamado *Plan cuadrante de seguridad preventiva*, cuyos objetivos se resumen, por un lado, en potenciar la vigilancia policial preventiva, de forma que se involucre a los vecinos en la solución de los problemas delictivos o de orden ciudadano; y por otro lado, en dinamizar la acción policial para dar respuestas adecuadas y eficaces a los requerimientos de la vecindad. Es decir, se tiende con este plan a implicar e identificar al policía con su comunidad, cuestión ésta no siempre fácil y menos en un cuerpo de carácter tan marcadamente militar como el de los Carabineros.

Este Plan apuesta por la descentralización del mando, la intervención en los barrios y la interacción entre Policía y la comunidad a la que presta servicio. Para lograr esto se partió de una fragmentación del territorio de cada comisaría subdividiéndola en sectores llamados cuadrantes, que corresponderán al territorio asignado a un policía concreto. De igual manera, ese cuadrante se delimita en función de una serie de variables: densidad, tipología sociológica, tasas de criminalidad...; la asignación de recursos también variará en función del territorio, es decir en unos casos habrá vehículos motorizados, a pié, bicicleta...y todo ello tendente a buscar una “visibilidad de la Policía”.

La dificultad de este modelo al que hay que reconocerle la audacia para apostar por unos principios que, *a priori*, chocan con el carácter militar y la trayectoria reciente de los Carabineros estriba por un lado en la desconfianza de un núcleo importante de la población en su Policía y por otro lado, *ad intra*, por la falta de habilidades y formación entre los agentes y mandos de Carabineros por asumir unos principios tan alejados del modelo tradicional profesional que han seguido siempre¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Ver LABRA DÍAZ, C., “El modelo de Policía Comunitaria: el caso Chileno”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 3, nº 1, año 2 (2011).

4.4.4.- Colombia

En Colombia existe un único Cuerpo policial denominado la Policía Nacional de Colombia que, pese a declararse como una institución armada de carácter civil lo cierto es que tiene una estructura y una filosofía militar, una organización sumamente compleja en la que cabe una diversidad de patrulla policial que abarca desde el patrullaje aéreo con helicópteros norteamericanos *black hawk* hasta, en otros servicios, prestar operativas de prevención con agentes uniformados pero sin portar armas.

A medidas de los años 90, gracias al impulso del General Rosso José Serrano, se empezó a cambiar la metodología de patrullaje policial. Para ello se tomó a modo referencial algunos barrios de la ciudad de Bogotá. En pocos meses, de los 12.000 agentes que había en dicha ciudad, más de mil comenzaron a prestar servicio de Policía de Proximidad.

Todos los agentes pasaron por intensas jornadas de formación y reciclaje en las que participaron miembros de las Policías de España: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Urbana de Hospitalet de Llobregat y Guardia Urbana de Barcelona, entre otros. Los resultados fueron espectaculares. Así, en 1995, una encuesta¹⁶⁵ revelaba que el 73 % de los colombianos tenía una percepción negativa de la Policía Nacional; apenas diez años más tarde una encuesta realizada por la Universidad Javeriana indicó que el 85% de los bogotanos tenía una imagen favorable de la Policía de Proximidad; de los cuales, un 86,3% aseguraba que la Policía había dado una respuesta satisfactoria a sus demandas y quejas; un 90 % afirmó que el trato era amable, y un 86,5% que había mejorado su desempeño.

La estrategia para lograr estos resultados espectaculares no es novedosa, se trata de aplicar los principios generales ya comentados de la Policía de Proximidad. En

¹⁶⁵ SERRANO TORRES, J. (2005). *Seguridad Ciudadana: el modelo colombiano*. <http://www.voltairenet.org/article123513.html> [consultada el 15/1/2016].

concreto, en documentos internos de la Policía de Colombia fijan en cinco los ejes para conseguir el éxito de esta corriente policial, a saber:

1. Activa participación de la comunidad.
2. Autonomía para tomar decisiones.
3. Involucrar a todo el Cuerpo Policial en la estrategia de la vecindad.
4. Trabajar con un enfoque proactivo.
5. Programas basados en la evidencia científica.

En el momento actual, otro gran General Oscar Adolfo Naranjo, pese al complejo momento histórico que le ha tocado vivir (nos referimos al difícil papel para la Policía que ha supuesto las largas negociaciones para finalizar el conflicto con las FARC, y el resultado de confusión que supuso el rechazo al armisticio tras el referéndum del 2 de octubre de 2016), sigue impulsando decididamente este enfoque policial de proximidad al ciudadano, de forma que ha logrado convertir a Colombia en uno de los países de Latinoamérica más seguros y estables, y hacer que la Policía de Colombia sea un referente en América en materia de proximidad.

4.4.5.- Costa Rica

Costa Rica es considerada por algunos como la Suiza iberoamericana. Un país estable, muy pacífico y con un alto grado de cohesión social. La Fuerza Pública de Costa Rica es su única Policía y ha iniciado, desde hace tiempo, algunas experiencias interesantes de Policía de Proximidad.

Desde 1996 se vienen aplicando en la Policía costarricense programas de enfoque comunitario, siendo la primera la que se realizó a modo experimental en la

población de Hatillo, en el centro del país y cuyos resultados positivos ayudaron a que se extrapolase la experiencia en el resto del país¹⁶⁶.

Se eligió esta pequeña ciudad de unos veinte mil habitantes por los datos que evidenciaban la prevalencia de altos niveles de inseguridad subjetiva entre sus ciudadanos. Durante el primer año se realizaron las siguientes acciones:

- Selección y capacitación del personal policial que iba a tomar parte en la experiencia.
- Apertura de unas dependencias policiales llamadas “subestaciones de barrio” cuyo objetivo era descentralizar a la Policía e incardinarla en los barrios.
- Creación del Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria, como órgano de consulta permanente para la planificación y ejecución de acciones en materia de seguridad, y para el seguimiento y control de la actividad policial en la comunidad. Estaba compuesto por diversos sectores de la Comunidad: Iglesia católica, gobierno local, sector educativo, sanidad, y las principales asociaciones ciudadanas.
- Adopción de nuevas formas de patrullaje, predominantemente a pie y en motocicleta; las unidades de automóviles de radio-patrulla, quedaron exclusivamente como apoyo y reacción.
- Implementación de programas especiales: violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, resolución alternativa de conflictos (mediación) y prevención del consumo de drogas.

¹⁶⁶ Ver CHINCHILLA, L. (1999). *Policía de orientación comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad*. Ponencia presentada en el Seminario “Diálogos sobre convivencia ciudadana”, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, octubre de 1999. www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/362229.pdf [consultada el 21/8/2016].

Los resultados de esta experiencia fueron espectaculares tanto en datos objetivos de cómo había mejorado la seguridad, como en la sensación subjetiva de mayor seguridad que percibían sus habitantes¹⁶⁷. Tras esta experiencia positiva se ha ido extendiendo esta metodología de trabajo policial con desiguales resultados.

Respecto al aspecto subjetivo hay que tener en cuenta un fenómeno significativo que aleja la sensación europea de la de Iberoamérica. Tal y como ha venido estudiando Patricio Tudela:

“... la insatisfacción ciudadana con la respuesta pública al problema de la inseguridad traspasa el sector seguridad y se instala también en otras áreas. El nivel de satisfacción ciudadana con la democracia tiende a disminuir en los últimos años y es notablemente bajo, con un 31% (Latinobarómetro 2006:74). Cuando la democracia es calificada como “débil”, surge la añoranza autoritaria, la demanda de leyes más duras, aumenta la probabilidad de la militarización de la respuesta del Estado y aparecen condiciones socio-institucionales favorables que propician la restricción de los derechos y la segregación social, la penalización de grupos vulnerables, como jóvenes y pobres, entre otros”¹⁶⁸.

Parece evidente que las Policías latinoamericanas tienen en su balance un déficit notable en cuanto a la confianza de los ciudadanos se refiere, y esta no es cuestión baladí que se pueda obviar si se pretende edificar un modelo de Policía de Proximidad.

¹⁶⁷ CHINCHILLA, L. (1999), *Op. cit.*, pp. 12, 13 y 14.

¹⁶⁸ TUDELA, P., “Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”. CIDEPOL (2007), pg. 7. www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial [consultada el 21/8/2016].

4.4.6.- Ecuador

La Policía Nacional de Ecuador es un cuerpo de fuerte estructura jerarquizada pero de naturaleza civil. Es la única Policía del país, aunque en determinadas situaciones se coordina con las Fuerzas Armadas.

El 12 de diciembre de 2002 se aprobó el proyecto de Policía Comunitaria; fruto del desarrollo de dicho programa comienza a subdividirse los distritos policiales tradicionales en los denominados UPC (Unidad de Policía Comunitaria), que es la más pequeña división territorial y social. Comprende aproximadamente unidades de un kilómetro cuadrado y 10.000 habitantes. Para cada una de estas UPC se determina una estructura mínima con cobertura comunitaria. La unión de varios UPCs forma un sub-circuito y la unión de varios de éstos, un circuito. En este sentido, y por la estructura tan pequeña que supone el UPC, es la organización más parecida al Koban japonés, que veremos en próximos apartados¹⁶⁹.

De hecho, no es solo una apreciación personal; afirma García Gallegos que el impulsor de la Policía comunitaria en Quito, el coronel Mario Segovia:

“...había tenido experiencias de observación de los kobe japoneses y otros modelos de policía comunitaria y quería lograr una réplica en el país empezando por el plan piloto en Quito”¹⁷⁰.

El presidente Correa ha dado un fuerte impulso a la creación y desarrollo de estos UPCs sobre todo en las ciudades de Quito y Guayaquil, pese a que en ambas ciudades los gobiernos locales pertenecen al partido opositor a Correa.

¹⁶⁹ Japan International Cooperation Agency. (2007). *Los koba japoneses arraigan en América Latina*. <http://www.jica.go.jp/english/news/field/archive/2007/index.html> [consultada el 13/7/2017].

¹⁷⁰ GARCIA GALLEGOS, B. (2013). *Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social*. Quito. Editorial Abya Yala/Universidad Politécnica Salesiana. Universitas, XI (19), julio-diciembre, pg. 58.

Con el objetivo de consolidar la Policía de Proximidad, se ha seguido el esquema clásico de fijar experiencias piloto que sirvan de referencia. Así tanto en Quito como en Guayaquil, se han ensayado operaciones nuevas en cada UPC, consistentes en¹⁷¹:

- Recepción de denuncias y ayuda al ciudadano a ingresar al sistema de protección.
- Atención a las víctimas.
- Operaciones de confianza como custodia de domicilios; el policía encargado realiza inspecciones y posteriormente le deja el oportuno informe al propietario.
- Custodia de bienes.
- Traslado de valores.
- Guía de movilización de bienes muebles.
- Sistemas de alarmas individuales; se ha llegado a reducir el tiempo de respuesta.
- Respuestas y atención al ciudadano.

No podemos afirmar que el panorama ecuatoriano esté totalmente consolidado en un claro enfoque de proximidad, aunque sí existe la convicción expresada de sus dirigentes y en los textos oficiales de sus manuales de formación en este enfoque policial.

La Universidad Jaime I de Castellón mantiene vínculos de colaboración, a través de la Policía Local de Castellón y la empresa Eurocop, con el Ministerio del Interior Ecuatoriano con el objetivo de implementar y desarrollar nuevas prácticas

¹⁷¹ GARCÍA GALLEGOS, B. (2013), *Op. cit.*, pg. 67.

comunitarias¹⁷². En este proceso juega un papel clave, tanto como impulsor como muñidor, el Intendente General de la Policía Local de Castellón, D. José Luis Carque.

4.4.7.- México

Las dimensiones descomunales en cuanto a extensión y número de población de México hacen que se trate de un país de una complejidad extrema en la que parece difícil abordar un enfoque general de proximidad a nivel estatal.

Además de las más de dos mil doscientas Policías de ámbito local, existen varios cuerpos federales de carácter estatal. Así nos encontramos con la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, el Servicio de Protección Federal de la Comisión Nacional de Seguridad, la Seguridad y Custodia Penitenciaria, la Policía Federal Ministerial, dependiente de la Procuraduría General de la República, la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, el Cuerpo de Policía Militar, y la Policía Ministerial Militar de la Procuraduría General de Justicia Militar, entre otros. Además, el Distrito Federal posee una fuerza de Policía propia, al mando de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Con todo ello, como punto de referencia más destacado, nos referiremos a la Policía Federal y a la Gendarmería Nacional, así como a alguna de las Policía Locales. En varias de ellas se ha intentado en repetidas ocasiones implantar programas de Policía de Proximidad, aunque el gran nivel de corrupción policial a todos los niveles y la desconfianza que genera esta institución en los ciudadanos de todos los niveles hace que la empresa se antoje compleja.

Decir a modo de ejemplo de la enorme dificultad que esto representa que la Universidad Jaime I de Castellón, con un esquema de colaboración parecido al que está

¹⁷² Ver EL MUNDO, Castellón, de 12 de enero de 2016.

utilizando en Ecuador y al que nos hemos referido anteriormente, ha desarrollado en la ciudad de Escobedo (Nuevo León)¹⁷³ un programa policial de proximidad que para evitar llevar el estigma de la palabra “policía”, no se ha publicitado como Policía de Proximidad sino simplemente como “Proxpol”.

Suárez de Garay, realiza un estudio¹⁷⁴ demoledor en el que tras dar una serie de características que definen el modelo comunitario concluye que en México no se cumplen prácticamente nunca. Así pues muchos intentos, pero muy pocos resultados.

4.4.8.- Otros países iberoamericanos y características comunes

Existen referencias sobre otros países que están intentando experiencias en línea con la Policía de Proximidad. Han tenido cierto eco las de Perú, El Salvador o Guatemala, aunque son muy recientes y por ello los resultados están aún por ser analizados. No obstante, prácticamente todas las Policías de Latinoamérica tienen parecidos puntos de partida y similares problemas de aplicación.

Esto es, existe un común denominador en todos los países iberoamericanos: muchos de ellos han intentado, y en ocasiones conseguido y consolidado, experiencias de proximidad a los ciudadanos, pese a lo cual son comunes una serie de problemas u obstáculos en todos ellos. Tratando de sistematizar y resumir al máximo, estos problemas serían los siguientes:

- Las organizaciones policiales siguen teniendo una estructura excesivamente centralizada y jerarquizada, lo cual impide la incorporación de los diferentes entes del gobierno local al momento de búsqueda de la apropiada estrategia

¹⁷³ Ver MEDITERRÁNEO, 23 de septiembre de 2013.

¹⁷⁴ SUÁREZ DE GARAY, M.E., “Community Policing in Mexico”, en *The Framework of Resistance and Conditions of Possibility* (2014). *Stabili*. [http:// dx.doi.org/10.5334/sta.ep](http://dx.doi.org/10.5334/sta.ep).

policial, lo que impide la oportuna autonomía individual de los policías individuales que se relacionan con las entidades vecinales. Es significativo, en este sentido, el momento generalizado de debate en toda Latinoamérica sobre la creación de Cuerpos policiales de carácter local.

- El personal policial, salvo excepciones, está mal considerado a nivel social, con bajas remuneraciones y escasos medios; por ello, la autoestima es baja lo que supone un caldo de cultivo para las pequeñas corrupciones que también impiden las buenas prácticas de proximidad; siendo esto preocupante, lo peor es que esa situación impide la automotivación necesaria para poder realizar el trabajo de proximidad y, como derivadas, el difícil ejercicio del liderazgo a nivel comunitario, las habilidades en materia de comunicación, etc.
- En la mayoría de organizaciones policiales de América Latina existe poco hábito de practicar el análisis de la información, o modelos de inteligencia policial basados en las estadísticas, encuestas u otros datos demoscópicos u objetivos.
- Una escasa cultura democrática, entendida en términos generales, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, lo que implica que los procesos ciudadanos no tengan tanto el sesgo de participación sino el de reivindicación. Es decir, en las asociaciones ciudadanas hay más objetivos de crear corrientes políticas de opinión que de colaborar con entes institucionales, como la Policía, en contribuir al bien común.

En definitiva, muy buenas intenciones generalizadas y, sin embargo, muchos inconvenientes en el panorama social, institucional, organizacional y político como para poder avanzar cuantitativa y cualitativamente en el logro de una Policía de Proximidad en Iberoamérica, y ello pese a honrosas e interesantes excepciones, y a muchas experiencias dignas de tener en cuenta.

Como afirma Patricio Tudela:

“En general, se destaca que las policías en América Latina continúan fuertemente influenciadas por un modelo de actuación militar, producto de la continuidad de las policías de la dictadura, a pesar de que en los últimos 20 años la mayoría de los países inician el retorno a la democracia”¹⁷⁵.

Vemos pues que los países hermanos de Latinoamérica presentan características comunes que hacen que los procesos comunitarios surjan constreñidos la mayoría de las veces por el origen y la estructura de las organizaciones policiales. Sin embargo, también es un hecho generalizado el esfuerzo de muchos países en implementar experiencias piloto, con buenos resultados.

No sorprende en modo alguno la regresión experimentada en la Policía venezolana en los últimos años a medida en que el régimen bolivariano implantado por el Comandante Chaves y continuado por Nicolás Maduro han mostrado su verdadera dimensión autoritaria, dictatorial y de total falta de respeto por los derechos humanos. Basta dar un vistazo por la abundante prensa internacional para constatar la nula sintonía entre la Policía de Maduro y los ciudadanos de Venezuela¹⁷⁶.

El proceso sigue abierto y en continua progresión; es cuestión de tiempo que se consoliden las diferentes experiencias. Sería deseable que no se detengan estos impulsos y que las asociaciones cívicas apoyen con fuerza y constancia este tipo de políticas de seguridad que ayudan a reforzar la ciudadanía y sus lazos con las organizaciones policiales.

¹⁷⁵ TUDELA, P. (2007). *Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad*. CIDEPOL, pg. 6. www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial, [consultada el 22/8/2016].

¹⁷⁶ Basta con ver a modo de ejemplo, la siguiente noticia publicada en prensa escrita: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/08/04/59836d69e2704ef36d8b4633.html> [consultada el 4/8/2017].

4.5.- La proximidad en los modelos policiales de Europa

Quisiera recordar en este punto que el objeto de este estudio se centra en la Policía de Proximidad en España, y no en hacer una descripción generalizada de todos los modelos policiales de nuestro entorno, pero hemos empezado hablando en este capítulo del *benchmarking* y, por tanto, al hablar de otras naciones no hacemos más que dar pinceladas sobre los mismos y ver su momento actual.

Se dice que Europa es el lugar en donde los enfoques de proximidad han calado de forma más evidente y definitiva. La mayoría de países consideran la proximidad como parte esencial de su estrategia de servicio hacia los vecinos. Ocupan lugar destacado los países nórdicos, Países Bajos, Reino Unido o Irlanda.

Tratamos en este apartado ahora de tener una visión complementaria de los otros países cuya trayectoria es diferente o significativa. Unos, entendida esta diferencia como divergente de la estela comunitaria, otros que por su peso específico merecen comentario aparte. Veamos algunos de ellos.

4.5.1.- Francia

La administración francesa ha seguido siempre una estructura centralizada, cuyo origen se remonta al estado napoleónico, que también se aprecia en el ámbito policial. Su modelo policial consta de dos Policías estatales, la *Police Nationale* y la *Gendarmerie Nationale* así como numerosas Policías municipales, unas 3.000 de los 36.000 municipios totales, con atribuciones centradas mayoritariamente en el ámbito de las Ordenanzas municipales. En todo caso, estas Policías municipales tienen escasa implantación y no alcanzan la cifra de 20.000 efectivos en todo el país.

En lo que respecta al ámbito policial el modelo francés se caracteriza, en palabras de Dominique Monjardet, por:

“...su centralización bajo la autoridad directa, y casi exclusiva, del poder ejecutivo: es una policía del Estado; una orientación dominada por la prioridad absoluta enmarcada por el orden público en la misión de la policía e inmortalizada por la alta policía de Fouché, una función institucional e implícitamente atribuida a ciertos servicios de policía política o al menos de policía de control dispuesta a intervenir en la observación y análisis político”¹⁷⁷.

La *Police Nationale* está compuesta por unas 130.000 y su misión es garantizar la seguridad en zonas urbanas, lo que supone un 5% del territorio pero la mayoría de la población. Dentro de su estructura se puede distinguir las Direcciones Centrales de Policía Judicial; la de *Reinsegnements Generaux*, con competencias de información, contraespionaje y control de extranjeros; la Policía Urbana, con misiones de seguridad ciudadana; la Policía del Aire y Fronteras; y las Compañías Republicanas de Seguridad, competentes en materia de orden público.

La *Gendarmerie Nationale* consta de 90.000 efectivos y es competente en zonas rurales y ciudades de menos de 10.000 habitantes, con competencias de seguridad en general en su ámbito, así como de control de fronteras.

En general, las características del sistema policial francés, tal y como resume Manuel Ballbé¹⁷⁸, son las de constituir una administración policial centralizada, con un fuerte e importante Ministerio Civil, asentado sobre un sistema de administración territorial articulado a través de unos órganos concentrados que son los prefectos.

En 1982 se promulgó una Ley de Descentralización con consecuencias más administrativas que políticas. Entre otras razones, también por esta ley, la organización

¹⁷⁷ MONJARDET, D., “Le modele francaise de pólíce”, en *Les cahiers de la sécurité intérieure*, nº 13 (1993), pg. 62.

¹⁷⁸ BALLBÉ, M. (1991). *Modelos policiales comparados: el horizonte europeo*. Vitoria. Consejería de Interior del Gobierno Vasco. Harlax, nº 34, pg. 193.

policial en Francia está en continua evolución en materias operativas aunque su estructura suele ser poco propicia a los cambios.

Con estos cimientos, partiendo de que la Policía de Proximidad es seña de la Policía británica, y con otros condicionantes *quasi* psicológicos como el hecho de que la palabra “chauvinismo” tuviera su origen en Francia, es lógico pensar que Francia no es precisamente modelo a seguir en el ámbito de la proximidad.

Sin embargo, ha habido algún intento, que ha tenido más eco en la opinión publicada que en la opinión pública. De entre ellos, cabe destacar el impulso que pretendió dar el Ministro Jean-Pierre Chevènement, sin duda influido por la amistad personal con su homólogo Jaime Mayor Oreja y los éxitos del Cuerpo Nacional de Policía de España con la Policía de Proximidad. Así, el 30 de marzo de 2000 tuvo lugar en París *Les Assises Nationales de la Police de Proximité* consistente en una jornada poliédrica con múltiples participantes: vecinos, sindicatos, asociaciones profesionales, ayuntamientos, periodistas y también representantes de otros países, con experiencias de proximidad policial. Quien esto escribe participó en una ponencia sobre la esencia de la proximidad y los resultados de su aplicación en diferentes plantillas de España.

En diferentes paneles se trató de debatir sobre necesidades y conveniencias de una policía diferente, pero nuestra impresión personal es que se trató más de una carta de presentación de intenciones que de un punto de inicio real de nuevas políticas de seguridad.

Con carácter previo al impulso de Chevènement hubo otros intentos por parte de diferentes gobiernos; Philippe Marchand en 1991 introdujo el término Policía de Proximidad en la nomenclatura política. También Paul Quilès en 1992, en su Plan de Acción para la Seguridad, incluía algunas prácticas y conceptos de carácter comunitario.

Si nos centramos en aspectos concretos de lo que significa la Policía de Proximidad, la casuística es muy diferente. La *Gendarmerie*, pese a su concepción militar, ha logrado una plena imbricación con la Francia rural, consiguiendo lo que es,

en palabras de François Dieu¹⁷⁹, “*una policía de proximidad secular*”. Quizá se deba esta percepción a su distribución territorial, eminentemente rural y periférica. En todo caso, el objetivo político ha sido siempre involucrar a la Policía Nacional, urgidos por los problemas de exclusión percibidos en las *banlieus* de París y de otros grandes núcleos de población, como Lyon y, de manera muy especial, Marsella.

No obstante, los intentos citados han ido quedando en meras intenciones en las cuales su error común de inicio ha sido involucrar poco a la globalidad de la institución, apenas el 4% de los policías ha participado de sus postulados quedando el resto de la organización al margen de dicha estrategia de trabajo.

Ha habido que esperar hasta principios del siglo XXI para que comenzasen a urdirse estrategias basadas en la proximidad de forma “normal” en el seno de la Policía Nacional. El problema es que muchas veces se ha invertido más tiempo en el método que en la esencia. Así, las rondas a cubrir por cada policía, el concepto de “*ilotage*” como unidad individual de actuación, etc., han estado en el punto de mira de todos los actores implicados en este proceso de aproximar la Policía a la comunidad.

Pese a experiencias positivas el momento elegido por Francia, con graves problemas en sus barrios, no es el mejor. La inseguridad y otros problemas sociales no son sino la consecuencia de un problema más profundo, como es la falta de integración de una gran cantidad de población inmigrante. Además, la constatación de la existencia del peligro terrorista más feroz, encarnado en estos momentos por el Daesh, de raíz yihadista, ha hecho que la proximidad y sus métodos de actuación vuelvan a estar en este momento en el debate, con voces que postulan procesos de mayor contundencia policial.

¹⁷⁹ DIEU, F. (2002). “Las experiencias francesas de policía de proximidad” en *Revista Catalana de Seguretat Pública*. 10/2002, pg. 16.

En resumen, han tardado mucho en llevar a la práctica estos enfoques policiales, los postulados teóricos están claros, pero su asunción por los agentes no ha sido exitosa ni tampoco parece halagüeño el futuro inmediato.

4.5.2.- Alemania

Cada uno de los 16 estados en que se divide Alemania, cuenta con su propia Policía. Además el gobierno central cuenta con una Policía Federal, la *Bundespolizei*, y una Policía Estatal, la *Landespolizei*. A efectos prácticos, por la necesaria centralización y homogeneidad de ficheros, la intercomunicación, las relaciones internacionales, etc., el gobierno federal ha impulsado la Oficina Federal de Policía Criminal (la BKA) que aglutina los esfuerzos del resto de Policías de los *länder*.

Desde hace décadas “*el sentimiento de inseguridad de la sociedad alemana no ha dejado de crecer*”¹⁸⁰, y ello porque ante el aumento de las cifras delictivas su única respuesta ha sido el incremento del número de efectivos.

En cuanto a Policía de Proximidad, la dificultad estriba en el origen del poder policial. En los modelos anglosajones emana de la comunidad de ciudadanos, mientras que en Alemania, tal y como afirma Gonzalo Jar Couselo:

*“...ese poder pertenece a los estados y sólo ellos pueden delegarlo, de ahí la dificultad de poder dar un enfoque más social o asistencial a la labor de la policía, que suponga una mayor proximidad al ciudadano, en contraposición al que sigue siendo objetivo central: la lucha contra la delincuencia”*¹⁸¹.

¹⁸⁰ JAR COUSELO, G. (1996). *El modelo policial alemán en la actualidad*. Madrid. Revista de Documentación. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica. pg., 69.

¹⁸¹ JAR COUSELO, G. (1996). *Op. cit.* pg. 73.

Pese a existir esta fuerte oposición a entender un modelo de Policía próxima a los ciudadanos, las diferentes organizaciones de los diferentes *länder* recogen con desigual intensidad, pero con carácter general, diferentes propuestas de programas enfocados a la relación con la vecindad y a las estrategias policiales basadas en la resolución de conflictos.

4.5.3.- Italia

Italia es otro de los países con una estructura heredera de la tradición napoleónica centralizada. Tiene, como todos los países similares, dos grandes cuerpos que sirven de contrapeso: uno de estructura militar, el *Arma dei Carabinieri*, incardinado en el Ministerio de Defensa; y por otro lado la *Polizia di Stato*, de carácter civil y dependiente del Ministerio del Interior. Además tiene asimismo importancia la *Guardia di Finanza*, de estructura militar pero dependiendo del Ministerio de Economía.

La distribución competencial es tan sumamente compleja que entre ellos mismos son habituales las disfunciones por ese mismo motivo. Es corriente ver cómo en una determinada ciudad existe una Comisaría de policía al lado o en frente de un cuartel de los *Carabinieri*, sin que exista una clara delimitación de competencias ni por asuntos, ni por cuantificación, ni por territorio. Además existen policías regionales, provinciales y municipales o comunales con limitadas competencias.

En lo referente a la proximidad, poco parece haber avanzado Italia en este enfoque policial, salvo muy escuetas experiencias en Policías regionales o locales, sobre todo en ciudades del Norte de Italia.

4.5.4.- Países nórdicos

La Policía en Dinamarca, denominada la *Politi*, es un cuerpo nacional, exclusivamente civil y su mando orgánico y funcional directo es el Ministerio de Justicia siendo el Ministro el jefe supremo de la policía.

Creada en 1701 es una de las organizaciones policiales más antiguas del mundo. Su jurisdicción abarca todo el territorio nacional danés incluidas las Islas Feröe y Groenlandia. Su estructura está compuesta por un *Rigspolitichef*(Comisario Nacional) cuyas competencias están regladas por la Ley de la Administración de Justicia y es el encargado de dictar las líneas generales de los deberes policiales; el *Politidirektør* es el Comisario de la Policía en Copenhague y, finalmente, 54 *Politimester* (Jefes de Policía).

José Manuel Pérez Pérez opina que es en este país “*donde la Policía Judicial lo es en el pleno sentido de la palabra*”¹⁸², y ello porque tanto ministerio público como la Policía dependen del mismo ministerio con lo que su organización se solapa.

Los 54 jefes de policía son fiscales en su jurisdicción, ya que en la práctica son los que tramitan la causa con su escrito acusatorio y de procesamiento, además de ejercer la acción pública en la mayoría de las causas.

En cuanto a enfoque de proximidad Dinamarca, al igual que el resto de países nórdicos, tiene muchos programas policiales en línea con la proximidad a los vecinos que muestran el avanzado estado de sus estrategias así como la relación cerrada de comunicación entre los ciudadanos y su Policía.

¹⁸² PÉREZ PÉREZ, J.M.(1993). *Estatuto Jurídico del Cuerpo Nacional de Policía*. Madrid. Ed. Dirección General de la Policía, División de Formación y Perfeccionamiento, pg. 20.

En lo que respecta a Suecia, como en los otros países nórdicos, cuenta con un Cuerpo de policía de ámbito nacional la *Rikspolis*, existiendo a su vez la *Tull* (Aduanas) ya *Kustbevakningen* (Guardia Costera).

La misión policial aparece recogida en la Ley de Policía de 1984 y en su art. 1 establece que:

“...el trabajo de la policía es un aspecto comunitario que engloba la promoción de la justicia y la seguridad, y debe de orientarse a mantener el orden y la seguridad pública, así como proveer protección y asistencia a las personas”.

El hecho de que figure esta idea en el primer artículo de la Ley que organiza los servicios de seguridad pública, demuestra la importancia que tiene para en el legislador sueco (tanto que lo convierte en la propia misión de la corporación policial) el objetivo prioritario de la prevención y el enfoque de proximidad a la comunidad. Esto nos hace pensar lo evolucionada que está la metodología de Proximidad en este país.

La policía depende del Ministerio de Justicia, y además de estar supervisada por éste, lo es por la propia Dirección General de la Policía, el Defensor del Pueblo u *Ombudsmen* y la Oficina Nacional de Auditorias. La policía se estructura en: el *Rikspolisstyrelsen* (Dirección Nacional de la Policía), el *Säkerhetspolisen* (Servicio de Seguridad Nacional), el *Rikskriminalpolisen* (Departamento Nacional de Investigación Criminal), y el *Statens Kriminaltekniska Laboratorium* (SKL, Laboratorio Nacional de Ciencias Forenses).

Al frente de la Dirección está el Comisario Nacional de Policía elegido por el Gobierno. Entre otras cosas sus competencias son el desarrollo de los métodos de trabajo y apoyo tecnológico, entrenamiento de los funcionarios policiales a través de la Academia de Policía, y la dirección del Departamento Nacional de Investigación Criminal y del Servicio de Seguridad Nacional.

A nivel local la policía trabaja en 21 *Polismyndigheter* (Autoridades de policía), que coinciden geográficamente con los 21 condados suecos, y realizan el trabajo de base tal como: patrullaje, respuesta a llamadas de emergencia, prevención e investigación del crimen. También proveen a los ciudadanos del pasaporte, y varios tipos de licencias y permisos administrativos. Incardinados en estas autoridades locales se desarrollan múltiples programas de proximidad a la ciudadanía.

Quien fuera director de la Escuela sueca de Policía, Johannes Knutsson, apostaba por criterios de Proximidad:

“...el principio básico para la Policía ha sido convertirse en Policía vecinal. Se supone que el servicio se debe realizar en el espíritu de la orientación policial hacia la resolución de problemas”¹⁸³.

Esta afirmación, realizada en 1996 resultaba muy vanguardista en aquel momento. Cabe afirmar que la evolución ha sido lógica y en el sentido señalado anteriormente.

Finlandia es otro país muy evolucionado en las relaciones entre los ciudadanos y las fuerzas policiales. Cuenta con un único cuerpo de policía nacional, la *Poliisi*, y las funciones legalmente asignadas por la legislación finlandesa son:

“Proteger la Constitución y el orden social, mantener el orden público y la seguridad, así como la protección de los derechos de los ciudadanos y la investigación criminal”.

Su base legal se sustenta en la Ley y Decreto de la administración policial. La policía está bajo la dependencia del *Sisäasiainministeriö* (Ministerio del Interior). La organización se divide en tres niveles:

¹⁸³ KNUTSSON, J. “Experiencias de las reformas de la Policía en Suecia”, ponencia recogida en el volumen RODRÍGUEZ, J.A.; J. SABATÉ, J. (1996). *La Policía del futuro. Mediación y Proximidad*, Ed. M. MARTÍN; pg. 34.

- El superior que es el Departamento de Policía del Ministerio del Interior, *Poliisin ylijohdo* (Jefatura Superior de Policía). Actúa como Mando Superior de la Policía Finlandesa. Dirige y desarrolla las actividades policiales, realiza las decisiones de estrategia policial nacional y señala los objetivos, sentando las condiciones previas de las actividades policiales, revisando la legislación en la que haya competencia policial, y provee expertos en problemas de seguridad interior.
- El intermedio que comprende las *Lääninjohdot* (Jefaturas Provinciales de Policía), las *Valtakunnalliset yksiköt* (que son las Unidades Nacionales), los *Poliisioppilaitokset* (Centros de Formación Policial, que incluye la promoción), y el *Neuvottelukunnat* (Comités Asesores), y funcionalmente también el Distrito Policial de Helsinki. Este nivel planifica directamente y desarrolla las operaciones policiales en el interior de su provincia. Las jefaturas provinciales de policía acuerdan los objetivos con los departamentos de policía de los distritos bajo su mando y deciden la utilización de los recursos disponibles en los distritos. Son también los responsables de la dirección y supervisión de los cometidos policiales locales. Bajo su cargo se incluye a su vez la cooperación entre las policías locales, la Oficina Nacional de Investigación y la Policía Nacional de Tráfico de su provincia, decidiendo que deberes son realizados conjuntamente y que estructura de mando ha de darse en esas situaciones.
- El tercer nivel que comprende a la *Paikallispoliisi* (Policía Local), que depende administrativamente de los distritos estatales locales, que actualmente son 90, con unos 280 puntos de atención locales (comisarías). Los departamentos de los distritos estatales locales operan bajo su respectiva Jefatura Provincial de Policía.

En este ámbito local es donde se desarrollan los programas vecinales de prevención e interrelación ciudadana.

Podemos decir como colofón que todos los países nórdicos siguen esquemas parecidos. La Policía Islandesa es prácticamente un servicio asistencial, recuérdese la conmoción¹⁸⁴ que supuso en su momento la comisión de un homicidio en enero de 2017. Esta seguridad objetiva y subjetiva, convierten a la Policía Islandesa en un instrumento del Estado de carácter ordenancista y asistencial en el que tienen cabida todos los programas de proximidad.

Por su parte Noruega cuenta también con un único Cuerpo de Policía denominado *Politidirektoratet* dependiente del Ministerio de Justicia. Está dirigida por un Comisario Nacional (*Politidirektor*). Además de tener programas de relaciones con las diferentes comunidades, Noruega ha tenido cierto protagonismo en los últimos años por haber tomado recientemente la decisión de renunciar a las armas reglamentarias en la Policía uniformada¹⁸⁵, y por iniciar la creación de una Policía exclusiva dedicada a la protección animal¹⁸⁶.

Cabe resaltar las muchas similitudes entre los Cuerpos policiales de los países nórdicos, tanto por su dependencia directa de la judicatura como por su sensibilidad hacia las comunidades vecinales, lo que les convierte en protagonistas cualificados del enfoque de Proximidad en Europa.

¹⁸⁴ Ver el documento en elperiodico.com/es/internacional/20170123/islandia-el-pais-sin-homicidios-conmocionada-por-el-asesinato-de-una-joven-5759699 [consultada el 24/2/2017].

¹⁸⁵ http://www.eldiario.es/politica/policia-noruega-armada-partir-proxima_0_451805160.html [consultada el 20/7/2017].

¹⁸⁶ <http://www.schnauzi.com/noruega-crea-cuerpo-de-policia-velara-por-derechos-de-animales/> [consultada el 20/7/2017].

4.5.5.- *Benelux*

Bélgica

Este país ha experimentado muchos cambios en las últimas décadas. Desde el 1 de enero de 2001, y por ley de 7 de diciembre de 1998, el modelo policial belga cambió drásticamente surgiendo dos niveles policiales: el federal (ámbito de seguridad nacional) y el local. Entre ambos niveles hay protocolos de coordinación y apoyo. Previamente, la Ley de 18 de julio de 1991, cambió el carácter militar que hasta entonces y tradicionalmente tenía la Gendarmería nacional.

Las Policías Locales (196 cuerpos diferentes) cuentan con una estructura muy similar y están centrados en pequeña delincuencia, tráfico urbano y ordenanzas. La policía federal tiene la competencia de misiones especializadas y supralocales de la policía administrativa, judicial y las misiones de apoyo a las unidades y servicios de las policías locales, y las encomendadas a ella mismo. Está organizada en cinco direcciones generales que son las siguientes: *Police Administrative* (Policía Administrativa), *Police Judiciaire* (Policía Judicial), *L'appui Opérationnel* (Apoyo Operacional), *La Direction Personnel* (Dirección de Personal) y *Les Moyens en Matériel* (Medios Materiales).

No hay que olvidar que al igual que en otros Estados de la UE la *Administration Centrale des douanes et accises/Administratie der Douane en Accijnzen* (Servicio de Aduanas), dependiente del *Service Public Fédérale Finances/Federale Overheidsdienst Financien* (Servicio Público Federal de Hacienda), también tiene una participación importante en lo relativo a las fronteras exteriores y la aplicación del Convenio de Schengen en materia de tráfico de estupefacientes y contrabando.

La Policía belga está inmersa en un proceso complejo de reestructuración que hace que no siempre logre ser lo eficaz que se presume en un Cuerpo Policial. Es fácil

recordar los problemas surgidos en noviembre de 2015 a raíz de los atentados yihadistas de Molenbeek¹⁸⁷ en los que quedó en evidencia sus muchas carencias.

Por ello, sus prioridades están en esa reorganización y los programas de proximidad quedan relegados a planos meramente testimoniales. No obstante, conviene traer a colación algunas de las medidas más relevantes instauradas en Bruselas para lograr un mejor acercamiento al ciudadano y poder ofrecer un servicio de mayor calidad a los ciudadanos. Nos referimos a los *contrats de sécurité* que se están instaurando en el ámbito de los distritos buscando fortalecer las relaciones vecinales al nivel más básico; se pretende con ello abarcar con una acción integrada de todos los agentes sociales, incluidos los cuerpos de seguridad y de forma multidisciplinar, buscando soluciones a los problemas comunes de inseguridad o mermas de convivencia.

Países Bajos

La policía holandesa está formada por 25 cuerpos de policía regionales: *Regiopolitie* y la *Korps Landelijke Politie Diensten* (KLPD, Agencia Nacional de Servicio Policial).

La KLPD está comandada por el Ministro del Interior y de las Relaciones del Reino (desde el 1 de enero de 2000), y es responsable, junto con el Ministro de Justicia en lo relativo a la Policía Judicial, de la totalidad de la calidad del servicio policial en los Países Bajos. La KLPD lleva a cabo las tareas de ámbito nacional y de especialidad policial, es decir, es la encargada de la unidad de archivos, de recabar información y de aquellos servicios propios de la seguridad nacional: fronteras, orden público, documentación, antiterrorismo, etc.

¹⁸⁷ <http://www.elmundo.es/blogs/elmundo/el-mundo-de-ayer/2015/11/26/20-fallos-en-la-seguridad-belga-muy.html>.

Su estructura para el desempeño de estas funciones comprende cinco divisiones: Movilidad, con competencias en tráfico, policía fluvial, y la Unidad de Investigación Aérea; Protección de Personalidades; Logística; Apoyo; y el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal. En la KLPD también hay que incluir a la *Spoorwegpolitie* (Policía Ferroviaria).

A su vez, cada una de las 25 regiones policiales está comandada por un Consejo Regional de Policía que agrupa a los alcaldes y al jefe del Ministerio Fiscal. A nivel regional y local los cometidos son llevados a cabo por las unidades básicas, donde la especialización no existe, y hay un mandato general, en el que se desempeñan una variedad de tareas tales como: patrullaje tradicional a pie o mediante vehículos; trabajo de investigación simple que no requiera especialización; prevención del crimen; atestados de tráfico y regulación de la circulación; lo relativo a la protección del medio ambiente; etc.

En estos ámbitos de descentralización territorial tienen cabida múltiples programas de interrelación con los vecinos, partiendo de asentar el principio básico de seguridad preventiva y de fortificar la sensación subjetiva de seguridad. En este sentido, J.B. Pleumeekers afirmaba:

*“...hay que garantizar la seguridad en términos de sentimientos generales. La seguridad corresponde al dicho holandés de que no hay nada que haga sufrir más a los hombres, que el propio miedo”*¹⁸⁸.

Además, desde su centro nacional de formación, la academia de Warnsveld se fomenta la práctica y generalización de este tipo de enfoque policial.

¹⁸⁸ PLEUMEEKERS, J.B., “Ciudadanos, su participación en el diseño y gestión de la prevención de la seguridad”. Conferencia impartida en el Foro “Por una Política Local Europea de Prevención de la Inseguridad: Compromiso de las ciudades en la construcción de una Europa solidaria, tolerante y segura”. Barcelona 4 y 5 de diciembre de 1997.

Luxemburgo

La misión de la *Police Grand-Ducale* (Policía del Gran Ducado) está definida en el art. 2 de la ley de 31 de mayo de 1999. En virtud de esta ley se creó el Cuerpo de Policía del Gran Ducado y la *Inspection Générale de la Police* (Inspección General de la Policía), por la cual la Gendarmería y la Policía son unificadas en un solo cuerpo desde el 1 de enero de 2000. La Policía Judicial está bajo dependencia de la Administración de Justicia, y responde ante esta de todo lo relativo a sus funciones de investigación criminal. Al unificarse los cuerpos policiales existentes, el actual cuerpo constituye un único cuerpo nacional que absorbe todas las funciones policiales en el país. Su organización jerárquica es piramidal y está dirigida por un *Directeur Général* (Director General) asistido por dos *Directeurs Généraux Adjointes* (Directores Generales Adjuntos). A nivel regional la estructura está comandada por un Director Regional Adjunto, de quien dependen los Centros Regionales de Intervención, las Comisarías de Proximidad y los Servicios Regionales, como es la policía de tráfico.

4.5.6.- Otros países europeos

Por cercanía y por compartir historia e intereses mutuos, comenzaremos por nuestra vecina Portugal. La configuración policial portuguesa es de carácter centralizado; existen cinco cuerpos estatales: *Policía de Segurança Pública* (PSP, Policía de Seguridad Pública), *Guarda Nacional Republicana* (GNR, Guardia Nacional Republicana), *Policía Judiciária* (PJ, Policía Judicial), *Serviço do Estrangeiros e Fronteiras* (SEF, Servicio de los Extranjeros y Fronteras), *Serviço de Informações de Segurança* (SIS, Servicio de Informaciones de Seguridad). Más otros tres especializados: *Policía Florestal* (Policía Forestal), *Policía Prisional* (Policía Penitenciaria), *Policía Marítima* (Policía Marítima).

Además algunas ciudades, como Lisboa u Oporto, cuentan con *policías municipais* (policías municipales) de carácter singular. Tan sólo en algunas de éstas se contemplan algunos programas de Proximidad a los ciudadanos.

Poco que destacar del resto de países. En Austria existen tímidos avances en puntos muy limitados y testimoniales de programas de enfoque vecinal.

En el resto de países, sobre todo en los de la antigua órbita soviética, la Policía sigue manteniendo estructuras muy centralizadas, actitudes militarizadas y unos principios de actuación estrictamente ordenancistas y alejados de los postulados de Proximidad.

Cabe mencionar por último a Bulgaria, que impulsada por la Universidad de Sofia ha iniciado tímidos avances hacia enfoques de cercanía a los vecinos. En este sentido hay que reconocer los avances, no tanto operativos sino de asentar la idea de la idoneidad de un sistema de trabajo diferente, realizados por el programa europeo *SELPE*, impulsado por la Policía Local de Valencia. Este proyecto consiste en extender las buenas prácticas surgidas del proyecto *Safeland* en otros entornos europeos. En concreto, las experiencias de mediación fueron presentadas por miembros de la Policía Local de Valencia a colegas búlgaros.

4.5.7.- El caso de Irlanda

El caso irlandés es peculiar, ya que por un lado el modelo policial irlandés abarca un único cuerpo policial de nivel nacional que es la *Garda Siochána* (Guardianes de la paz), quien ejecuta todas las funciones policiales en el país. Sin embargo, en lo que concierne a políticas de Proximidad, es muy similar a los cuerpos británicos. No hay que olvidar que la República del Eire es un estado libre desde 1922 y, por tanto, las ideas de Sir Robert Peel llegaron a este país al igual que a los otros puntos del Reino.

Recordemos, como dijimos en el capítulo 3, que Sir Robert Peel empezó muy pronto a trabajar en política en las filas del partido conservador, donde tuvo sus primeras responsabilidades precisamente como ministro de Irlanda, donde creó el *Royal Irish Constabulary* (primer cuerpo de Policía de Irlanda); de ahí que exista una íntima

conexión entre los sistemas británicos e irlandeses de Policía, pues tuvieron un nacimiento común.

La *Garda Síochána* provee al Estado de los servicios de seguridad y todas las funciones relativas a la lucha contra la delincuencia y al tráfico rodado. Los miembros uniformados de la Garda no portan ningún arma de fuego, al igual que sus homólogos británicos, y sólo llevan la defensa policial como elemento de protección; por el contrario los detectives que actúan vestidos de paisano sí que portan armas de fuego en el ejercicio de sus funciones.

Su estructura organizativa está culminada por una Dirección General que dirige y controla el cuerpo. El más alto funcionario es el *Commissioner* (Comisario) que es elegido por el Gobierno. Es responsable ante el *Minister for Justice, Equality & Law Reform* (Ministro de Justicia, Igualdad y Reformas Legales), quien a su vez es responsable ante la *Dáil* (el legislativo irlandés). El Comisario tiene a su cargo un equipo de dirección que consiste en dos *Deputy Commissioners* (Comisarios Delegados), que asesoran al Comisario en materias políticas y además ejercen responsabilidades funcionales, y diez *Assistant Commissioners* (Comisarios Asistentes).

La distribución geográfica comprende seis regiones, cada una de ellas dirigida por un *Regional Assistant Commissioner* (Comisario Asistente Regional). Los deberes de éste son sobre todo operacionales y son los responsables de asegurar la eficiencia operacional en su respectiva demarcación, y particularmente de la calidad de dirección ejercida por sus *Divisional* y *District Officers* (Agentes de División y de Distrito). Cada región está a su vez dividida en *Divisions* (Divisiones) comandadas por un *Chief Superintendent* (Superintendente Jefe), y estas se subdividen en *Districts* (Distritos) que es la unidad básica a cuyo mando está un *Superintendent* (Superintendente), asistido por *Inspectors* (Inspectores). Cada distrito contiene varios *Sub-districts* (Sub-distritos) bajo la dirección de *Seargents* (Sargentos) con un número variable de 3 a 100 *Garda* (Guardias).

Un caso especial es la región metropolitana de la capital, Dublín, que abarca la ciudad y el condado, e incluso pequeñas partes de algunos condados limítrofes como el de Kildare o el de Wicklow. Al igual que otras capitales presenta problemas de gran amplitud y población para la seguridad, además de acoger la sede del Gobierno y las representaciones diplomáticas de otros países.

Como se ha dicho anteriormente, la Proximidad es un eje de actuación de la Policía irlandesa. Sus mandos se han estado formando durante décadas, al igual que sus colegas británicos y de otros lugares de la Commonwealth en la escuela para mandos de Bramshill.

4.5.8.- Reino Unido como paradigma

Ya comentamos en el capítulo 3 los rasgos generales del modelo que inspiró Sir Robert Peel en Inglaterra. Estas líneas, con la lógica evolución de los tiempos, permanecen no sólo en el Reino Unido, sino también en muchos de los países integrados en la Commonwealth, en especial aquéllos con mayor índice de desarrollo: Canadá (ya comentado), Australia y Nueva Zelanda, sobre todos los demás.

El Reino Unido es, a nuestro juicio, el paradigma de la Policía de Proximidad y el crisol donde se forjaron los inicios de estos enfoques preventivos, si bien es cierto que mejorados por opiniones y experiencias surgidas de las universidades americanas.

La moderna policía británica nació en 1829 mediante el impulso dado por Sir Robert Peel al crear la Policía Metropolitana de Londres. En origen ese nacimiento fue la respuesta al incremento de la criminalidad y de los tumultos contra el orden establecido que derivaban del feroz proceso de industrialización que vivía Inglaterra en aquellos momentos. La brutal represión del ejército al disolver una concentración obrera en el “Campo de St. Peter” cerca de Manchester, y que se saldó con la muerte de varios manifestantes, urgió a la inmediata reforma del sistema británico de seguridad.

Es curioso ver cómo en Francia esa reflexión hacia la creación de una Policía se había realizado muchos años antes que en Inglaterra; sin embargo, los ingleses rechazaron el modelo francés al entender que tenía componentes “demasiado políticos” y que podía cuestionar las libertades de los ciudadanos.

Es en ese punto inicial donde adquiere la Policía británica su espíritu diferencial. Al decir de Gonzalo Jar Couselo:

“...para tratar de marcar desde el principio diferencias con el modelo francés se establece que, si bien su misión será la de prevenir el crimen, debería procurarse siempre el apoyo de la población, basando el ejercicio de su función en una estricta neutralidad política, de tal manera que sólo la ley y nunca el poder político sea quien guíe sus actuaciones”¹⁸⁹.

Básicamente existen dos grandes diferencias entre el modelo inglés y los modelos continentales europeos. En primer lugar la existencia en la mayoría de países de Europa de un cuerpo de carácter militar incardinado en el Ministerio de Defensa (Gendarmerie, Carabinieri, Guardia Civil...) y, por otro lado, la inexistencia en el Reino Unido de un Cuerpo de carácter estatal, quizá por la creencia muy enraizada en Inglaterra de que una policía nacional y centralizada no se adaptaría a los principios democráticos y, por tanto, constituiría una amenaza para la libertad.

En líneas generales podemos resumir las características del modelo británico en los siguientes rasgos generales¹⁹⁰:

- Actúan a través del modelo de policía comunitaria o de proximidad.
- Inexistencia de cuerpos nacionales, con preeminencia de los cuerpos de base local.

¹⁸⁹ JAR COUSELO, G., “El modelo inglés de policía”: *Revista de Documentación* (1999), pg. 39.

¹⁹⁰ JAR COUSELO, G., *Op. cit.* pg. 41.

- En cada territorio sólo existe un solo cuerpo.
- Fuerte legitimación social que permite transmitir una imagen pacífica en la defensa de la libertad.
- Debido a la fuerte protección legal, mayoritariamente no sienten necesidad de portar armas.
- Mandos procedentes de la escala básica; todos los ascensos por promoción interna.
- Procesos de formación común para todos los puestos de dirección (en este sentido ha tenido una gran importancia hasta su cierre el centro nacional de formación en Bramshill).
- Sistema de financiación compartido por la Administración Local y el Ministerio del Interior.
- Evaluaciones anuales del Ministerio del Interior, mediante auditorías de eficiencia.

Las últimas décadas del siglo XX sirvieron de escenario a una serie de hechos que pusieron en crisis el consolidado modelo británico de seguridad. Al advenimiento de la Sra. Thatcher como primera ministra las tasas de desempleo eran elevadísimas; a consecuencia de ello, se produjeron graves conflictos que pusieron en evidencia lo que según Jar Couselo podría describirse como “...*las carencias que mostraban las fuerzas de seguridad ante fenómenos de desintegración socio-cultural y de violencia colectiva*”¹⁹¹.

Si unimos a estos disturbios los que se ocasionaron en el carnaval de las Antillas de Notting Hill en 1976, o los desmanes producidos en Brixton, nos encontramos unos años en que el panorama invitaba a una reflexión general, no tanto sobre la seguridad, sino en especial sobre el orden público.

¹⁹¹ JAR COUSELO, G., *Op. cit.*, pg. 43.

En las últimas décadas, existe unanimidad a la hora de reconocer el mayor grado de influencia y protagonismo del Ministerio del Interior, aunque preservando las singularidades británicas, en especial en todo lo relativo a la relación con los vecinos, de los cuerpos policiales existentes.

En la actualidad, y después de reiterados procesos de integración, en Inglaterra se ha pasado de 158 cuerpos policiales a los 43 de la actualidad, que abarcan territorios de lo que podríamos denominar “condados”, y que podrían tener un parangón con nuestras provincias. De estos 43 cuerpos podemos distinguir tres tipos: los cuerpos de condados, los de grandes ciudades, y los metropolitanos, como la Policía Metropolitana de Londres o la Greater Manchester Police.

Un dato evidente: las relaciones internacionales y la colaboración interinstitucional exige día a día una mayor cooperación. Por ello, este papel lo juega en Inglaterra Scotland Yard (Policía Metropolitana de Londres), al encargarse del fichero nacional de huellas y condenas, del control y seguimiento de movimientos subversivos, etc. Esto lo realiza la denominada *Special Branch*.

John Major quiso dar un paso más y anunció un proyecto para crear un Cuerpo de Policía Estatal, en el que bajo la preponderancia de la Policía de Londres se incluía la Police National Computer y los servicios nacionales ya creados: NRC y NCIU o el Regional Crime Squad, encargados de investigaciones criminales que trascienden el ámbito local.

Pese a estos intentos de lo que podríamos llamar “*reinención policial*”, remedando a la conocida obra de Osborne y Gaebler¹⁹², la Policía en el Reino Unido

¹⁹² OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. Paidós.

sigue siendo una de las instituciones mejor valoradas y mucho de ello se debe, sin duda, al papel de proximidad al ciudadano que desempeñan sus agentes desde hace muchas décadas.

4.6.- Otras experiencias singulares

La relación con los vecinos y la forma de poder contar con una Policía más eficaz y acorde con las necesidades de la comunidad es una constante en todas las sociedades desarrolladas.

El fenómeno de lograr convertir la fuerza policial en una muñidora de voluntades y, en ocasiones, en agente de intervención social ha sido una vocación tenaz por parte de muchos responsables público en todas latitudes.

4.6.1.- Japón

Queremos destacar aquí como algo singular el caso japonés en el que destaca la figura del *Koban*, como modelo alternativo al modelo occidental.

El *Koban*, nombre que recibe en las ciudades, mientras que en el ámbito rural son conocidos como *chuzai*sho, es lo que en Occidente llamaríamos un policía de barrio, pero con una serie de singularidades que vamos a tratar de comentar muy sintéticamente.

Puede ser equiparado efectivamente a un policía de proximidad en tanto en cuanto se circunscribe en la propia comunidad. De hecho, la oficina de atención (unos pequeños compartimentos a modo de los antiguos “puestos de guardia”) son a su vez residencia del propio *Koban*.

Para entender este modelo hay que tener en cuenta la idiosincrasia nipona ya que el *keikan*, tal y como se conoce a este tipo de policía de proximidad, es un término

similar al que trabajaba bajo las órdenes de un *yoriki* (un asistente judicial) en el Japón medieval. Por esa conexión con el Japón de las tradiciones, el *keikan* es algo más que el funcionario que vela por la aplicación de la norma. Por el contrario:

*“...hoy día el policía no es solo un guardián o un servidor de la ley, es además un censor público, un asesor de la moral privada, un árbitro del decoro público y un pilar del poder imperial”*¹⁹³.

El *Koban* recibe visitas de ciudadanos diversos, y visita a los vecinos en sus domicilios; se interesa por la seguridad de todos, trata de buscar soluciones... sin embargo, si hay que actuar, se llama a la Policía. Es decir, vendría a ser una especie de trabajador social para asuntos de seguridad. En palabras de Bayley:

*“...el policía de occidente es un bombero que acude a apagar un incendio, mientras que el policía del Japón es un cartero, porque un cartero camina diariamente y no teniendo cartas que repartir va observando y formulando preguntas. Un oficial curioso koban cultiva la habilidad de escuchar pacientemente el rumor de la gente acerca de sus problemas”*¹⁹⁴.

La sociedad japonesa presenta múltiples diferencias al mundo Occidental, por lo que esta figura no admite comparaciones con nuestro panorama.

4.6.2.- Países de la Commonwealth

Mencionaremos por último a modo testimonial, otros países de la *Commonwealth*, en especial Australia y Nueva Zelanda, en los que los modelos se asemejan en gran medida a la Policía británica, incluso sus mandos se formaban hasta

¹⁹³ LAMONT-BROWN, R (1995). *Aspects of modern policing in Japan*. Cardiff. Artículo publicado en *The Police Journal*, University South Wales, pg. 134.

¹⁹⁴ BAYLEY, D (1976). *Forces of order: Police Behaviour in Japan and the United States*. Berkeley, Universidad de California, pg. 11.

hace pocos años en la Escuela de Bramshill (Surrey) que era, hasta su desaparición en 2014, el centro al que acudían los mandos de los diferentes Cuerpos que prestan el servicio policial en el Reino Unido. Es patente no sólo por esto sino también por su estructura, metodología de trabajo y filosofía de actuación policial la influencia de la Metrópoli en las antiguas colonias y, a efectos de este trabajo, subrayar la similitud también en cuanto a lo que se refiere a la llamada corriente de *Community Policing* o lo que es en nuestra nomenclatura la Policía de Proximidad.

4.7.- Modelos comparados de seguridad pública

Para finalizar este capítulo ofrecemos un cuadro a modo de síntesis en el que se comparan los diferentes modelos de seguridad pública en aquellos países de nuestro entorno más inmediato.

Los modelos comparados en nuestro ámbito han sido suficientemente estudiados por varios autores; entre ellos es obligado destacar a Gonzalo Jar Couselo¹⁹⁵ quien dedicó gran parte de su vida activa en la Guardia Civil al estudio del modelo policial español. En su obra “Modelos comparados de Policía” aporta un cuadro comparativo que, convenientemente resumido, aportamos a continuación.

Como puede apreciarse, con las salvedades propias de cada singularidad, el esquema es parecido y, cualquiera que sea el cuerpo que dé respuesta a las necesidades propias de cada nivel, lo importante es no perder la perspectiva de que cada nivel tiene sus propias necesidades. Así, en España, las Policías Locales son el primer escalón de la seguridad, y las Policías Estatales representarán el nivel de especialización, investigación y de interés nacional.

¹⁹⁵ JAR COUSELO, G. (2000). *Modelos comparados de policía*. Madrid. Ed. Dykinson.

Sistemas comparados de seguridad pública:

PAÍS NIVEL	Francia	Gran Bretaña	Alemania	Canadá	España
	Base estatal	Base local	Base regional	Base regional compartida	Base estatal compartida
FEDERAL o ESTATAL	Policía Nacional Gendarmería	Incipientes órganos de investigación e información	Policía Fronteras Ofic.def. Constitución	Guardia Montada	C.N.Policía Guardia Civil S.V.A.
REGIONAL, PROVINCIAL o AUTONÓMICO	NO	Policías de Condado	Policías de Länder	Policías Provinciales Ontario y Québec	Policías Autonómicas
MUNICIPAL o LOCAL	Municipios (más de 5 Agentes)	Policías Comunales	NO	Decisión de las comunas	Municipios (mas 5.000 habitantes)

Ya hemos avanzado en un doble sentido, partiendo de un acercamiento al modelo policial español. Por un lado en el encaje de un nuevo tipo de Policía en el contexto jurídico actual y, en un segundo vector, hemos realizado un acercamiento a qué es, o ha sido en diferentes países, la llamada Policía de Proximidad.

En este momento, cabe preguntarse qué experiencias de esta tendencia policial se han vivido en España hasta este momento, su recorrido, su consolidación y su trayectoria. En el próximo capítulo, trataremos de responder a esta cuestión.

Capítulo 5

La Policía de Proximidad en España

“Andábamos sin buscarnos pero sabiendo que andábamos para encontrarnos”
Julio Cortázar

*“... un trozo de planeta
por donde cruza errante la sombra de Caín”*
Antonio Machado

Podríamos preguntarnos si la Policía de Proximidad en España es un fenómeno con perspectiva suficiente como para ser analizado o si, por el contrario, es más bien un desiderátum de actuación futura. La respuesta no es taxativa y podría ser afirmativa para los dos supuestos; en el primer caso porque ha habido suficientes experiencias y recorrido profesional como para que sean tenidas en cuenta, y en segundo lugar porque la Policía de Proximidad no es un fin en sí mismo, sino una filosofía de servicio que representa un deseo de mejora continua.

Veamos en las páginas siguientes la evolución policial en nuestro país, desde el mismo origen de la institución policial hasta la aparición y consolidación de modelos de proximidad policial.

5.1.- Origen de la Policía en España

Durante el Antiguo Régimen las funciones policiales fueron detentadas, al igual que en el resto de países de nuestro entorno, por el Ejército o la Justicia¹⁹⁶. La Justicia era competente de la seguridad en pueblos y ciudades, a través de figuras como los Alcaldes de Casa y Corte, mientras que el Ejército desarrollaba su acción en caminos y ámbito rural, persiguiendo con especial atención a los delincuentes más peligrosos, como pudieran ser los bandoleros o contrabandistas. Esta diferencia, salvando muchas distancias, sigue existiendo en nuestros días con la división entre los dos Cuerpos policiales de carácter estatal: la Policía Nacional desempeña sus labores en los núcleos urbanos y grandes ciudades, mientras que la Guardia Civil, de carácter militar, es competente en el ámbito rural.

Afirma Gabriel Cardona que a lo largo de la historia, la Policía nunca ha estado aislada del devenir de su entorno:

*“Mientras el poder público fue despótico, despóticas fueron la administración, la enseñanza, la religión, la justicia y, naturalmente, la policía. Cuando los estados modernos basaron su legalidad en los derechos ciudadanos, la función básica de la policía fue defender esos mismos principios”*¹⁹⁷.

Este paralelismo entre el tipo de sociedad y la metodología utilizada por su Policía facilita enormemente el estudio; la Policía se va configurando a lo largo de los años con avances paulatinos. En España, durante las monarquías absolutas existió una clara preponderancia de las instituciones militares.

¹⁹⁶ Véanse los múltiples estudios sobre el origen y la Historia de la Policía en España realizados por TURRADO VIDAL; entre ellos destacamos: TURRADO VIDAL, M. (2000). *La Policía en la Historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid. Ministerio del Interior-Dykinson.

¹⁹⁷CARDONA, G. “La policía, institución histórica” en *Los Municipales. Revista Técnica Informativa para la Policía Local*. Nº 3, abril/septiembre 1996, Barcelona. pg. 2.

El primer esbozo de lo que podría ser una Policía en el sentido actual lo propicia la reina Isabel la Católica al crear la Santa Hermandad en las Cortes de Toledo. La Santa Hermandad fue una organización militar de gente armada, de carácter profesional y duradero, en ocasiones pagados por los concejos y en otras por la propia Corona, y cuyo objetivo era perseguir y castigar los delitos fuera de una población. Es considerada por algunos como la primera Policía europea, ya que pese a mantener una estructura muy de milicia su objetivo era civil: pacificar las vías de comunicación y fortalecer así el tránsito, el comercio, las comunicaciones y el desarrollo en general. Fue disuelta en 1835.

Así lo asegura Manuel Fernández Álvarez:

“...con la instauración de la Santa Hermandad y con su severo y expeditivo sistema de perseguir los delitos en el ámbito rural, para combatir los actos del bandidaje nobiliario. Era algo que urgía: asegurar el orden en los caminos, único modo de tonificar la vida nacional”¹⁹⁸.

Como se puede deducir de la opinión de Fernández Álvarez, la Santa Hermandad, además de pacificar e imponer el orden en los caminos y frente a los abusos nobiliarios, supuso una importante herramienta para consolidar el nacimiento de la España moderna, acabando con los abusos medievales. A finales del siglo XVII los Estados Europeos, y también España, se encuentran con nuevas exigencias en el ámbito de la seguridad:

“...es el momento en que la ciudad empieza a exigir un tratamiento específico en este aspecto, ya que su oferta es enorme en el ocio y en el trabajo y a ella acuden gentes de

¹⁹⁸ FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. (2003). *Isabel la Católica*. Madrid. Espasa, pg. 202.

toda índole para aprovechar sus posibilidades. Ello le da un relieve a las instituciones encargadas de velar por la convivencia de tan heterogéneos grupos humanos”¹⁹⁹.

La revolución industrial también tuvo sus consecuencias, y en lo policial se produjo el fenómeno de divergencia del Ejército en las tareas de seguridad individual, y la aparición de grupos especiales con tareas policiales.

Queremos destacar un hecho histórico tan conocido como el “motín de Esquilache” como hito de que algo estaba cambiando en nuestro país. En 1766 un ministro napolitano de Carlos III -Leopoldo de Gregorio, marqués de Esquilache- ordenó a unos sastres recortar capas y sombreros de cuantos transeúntes detectasen deambular por la céntrica calle del Arenal y otras adyacentes en la ciudad de Madrid. La medida, sin entrar en si fue o no justificada, sí pone de relieve el interés policial de su mentor, dado que pretendía tener más facilidades para reconocer a personas que circulaban embozadas y tenían por ello facilidades para pasar desapercibidas y anónimas con la consiguiente impunidad en caso de delinquir. El final de la historia es de sobra conocido, la reacción a esta medida provocó un motín popular, pero también dejó en herencia la intensa preocupación del monarca en la seguridad de su reino.

Como consecuencia de todo ello, a instancias del Marqués de Floridablanca se creó en 1824 la Superintendencia General de Policía, y fue nombrado Superintendente General de Vigilancia Pública D. José Manuel de Arjona, por lo que puede considerarse esta Superintendencia como la primera institución policial de la historia de nuestro país ya que, hasta ese momento, el mantenimiento del orden había sido una función dividida en diferentes corporaciones, como por ejemplo los “migueletes” en Valencia, los “escopeteros” en Andalucía, la escuadra de Balaguer, las “ronda volantes” de Cataluña,

¹⁹⁹ MARTÍNEZ RUIZ, E. (1989). Prólogo al libro *Estudio Institucional de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte durante el reinado de Carlos II*. Madrid. Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. pg. 10.

los serenos de Barcelona o los “celadores reales” de Jaén, Castellón y otras provincias²⁰⁰.

Los ministros de Fernando VII acertaron al saber ver que era del todo inaplazable e imprescindible la unificación y nacionalización de los cuerpos de seguridad como forma eficaz de vertebrar el Estado, y como forma más eficaz de luchar contra el bandolerismo que era, en aquel momento, el gran reto a resolver en España.

Con este objetivo, el Rey dictó dos reglamentos diferentes, uno para provincias y otro para Madrid, en el que se incluían competencias y atribuciones exclusivas y privativas de la nueva Policía recientemente creada y otras atribuciones compartidas con el Ejército, algunas tan variadas como “formar padrones del vecindario”, “velar por el orden en los lavaderos públicos” o “cuidar que todos los españoles que vuelvan de países extranjeros, traigan el competente informe de su conducta política”. Algunas de estas atribuciones, con la lógica evolución por el transcurrir de los años, pertenecen aún en pleno siglo XXI, a las competencias plenas y propias de los cuerpos policiales estatales.

La Policía española tiene ligado pues su origen al propio Ejército y su trayectoria posterior siguió un camino paralelo al devenir de la historia y la política. Así, a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX los policías son militares con funciones especiales²⁰¹ y, por lo tanto, con una ideología muy orientada al conflicto, a la reacción, al envite, y escasamente formados en la prevención y en las relaciones con los ciudadanos.

Además, a efectos prácticos, los militares suelen errar la estrategia policial ya que están acostumbrados a trabajar ante situaciones críticas con un peligro real y seguro,

²⁰⁰ Ver LORENTE, M. y MARTÍNEZ PÉREZ, F., “Orden Público y control del territorio en España (1822-1845). De la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil”, en *RJUAM* (2009), nº 19.

²⁰¹ BALLBÉ, M. (1982). *La Policía en el Estado social democrático de derecho*. Segundo Seminario Internacional sobre la Policía. Vitoria-Gasteiz.

mientras que los policías actúan en escenarios que pueden derivar en críticos ante peligros posibles. Es decir, el militar está preparado ante un peligro probable, el policía ante un riesgo sólo posible; por lo que este pequeño matiz hace que la forma de trabajo difiera.

Esta esencia militarista supuso una tendencia al secretismo, a lo clasificado, a vivir en escenarios vedados a la opinión pública, muy endogámicos por lo general, y que impidió durante décadas conocer a la ciudadanía, cuando no a los propios políticos, el funcionamiento real de la Policía.

Durante la transición política se produce un fenómeno de interés para estudiosos de la sociología policial, pues se producen rápidos cambios en la estructura, legitimación e imagen policial²⁰², se realizan esfuerzos por definir una policía democrática frente a una franquista²⁰³ y se produce -sobre todo por parte de algunas plantillas de Policías Municipales- una apertura hacia afuera, buscando en el extranjero y en el conocimiento de otros modelos policiales lo que no se encontraba dentro de nuestro propio país. Destaca entre estas últimas el caso de diversos municipios de Cataluña como Hospitalet o Badalona y también, en cuanto ello fue posible, los propios organismos de la Cataluña autonómica focalizada especialmente en la atracción que siempre ejerció entre algunos catalanes la provincia de Quebec, y en este caso también su Policía Provincial, dadas las similitudes políticas que se han querido ver entre la autonomía de la provincia francófona y la Comunidad Catalana.

A mediados de los ochenta se producen esfuerzos por diferenciar el papel de la Policía del que tiene el Ejército; así mientras el modelo militarizado extinto con el final de la dictadura se caracteriza por valores y disciplinas del Ejército clásico, una nueva

²⁰² TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. CIS. Barcelona.

²⁰³ CURBET, J., “La desmitificación de la Policía”: *Seguretat sostenible*, nº 1 (2001).

Policía democrática o profesional acepta su dependencia de los jueces que representan otro poder distinto al político. Con el tiempo, estos escenarios fueron cambiando y dieron cabida a las adecuaciones correspondientes hasta llegar al momento actual; como afirma Gabriel Cardona:

*“El desarrollo de la civilización ha puesto las instituciones al servicio de los pueblos y la policía ha seguido esa misma marcha. Defender los derechos y libertades de sus conciudadanos es hoy la tarea y el orgullo de cualquier policía moderna”*²⁰⁴.

Además de esa defensa de los derechos y libertades que caracteriza a cualquier Policía democrática, existe un factor que define el enfoque de proximidad a los vecinos. Lo que subyace a todas las experiencias es que la Policía cede responsabilidades a la comunidad manteniendo una cooperación mutua en la tarea de disminuir los delitos, mantener el orden público y desarrollar programas preventivos en conjunto. Por lo mismo, todos los autores que defienden el modelo (Normandeau, Mesquita, Neild...) coinciden en que la Policía de Proximidad no es un tipo de estrategia, sino un enfoque o metodología de una filosofía de servicio público. Así pues, destacamos en este sentido la opinión de Trojanowicz, para quien:

*“...la Policía Comunitaria implica un nuevo contrato entre la policía y los ciudadanos a quién sirve; esta nueva filosofía descansa en la creencia de que la gente, en la comunidad, merece influir en el proceso policial, a cambio de su participación y apoyo”*²⁰⁵.

Tras estas brevísimas notas preliminares -más palanca introductoria que acercamiento breve a la historia policial española- cabe preguntarnos ¿cuál es el origen

²⁰⁴ CARDONA, G., “La policía, institución histórica”: *Revista Técnica Informativa para la Policía Local*. Nº 3, abril/septiembre (1996), pg. 2.

²⁰⁵ TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1998). *Community Policing: How to get*. Ohio. Started Anderson.

o evolución de la Policía de Proximidad en nuestro país? La respuesta no puede ser certera pues debe contemplar diferentes aspectos.

En nuestra opinión, hay tres fases bien definidas en cuanto a la evolución de la Policía de Proximidad en nuestro país: los orígenes en los que bajo el nombre generalmente aceptado (y casi exclusivo) de Policía de Barrio, la idea de un patrullaje “diferente” no era sino una mera etiqueta, muchas veces política, que esperaba encontrar réditos de eficacia casi por ensalmo. Una segunda fase en que bajo el nombre de Policía Comunitaria (también casi generalmente extendido) se expande en algunas plantillas importantes (sobre todo de Cataluña) un modelo de proximidad a los ciudadanos. Por último, una última fase en que se logra lo que parecía imposible, esto es la asunción por parte de la Policía estatal de la filosofía de proximidad con idénticos postulados a los que estamos viendo en estas páginas.

Veamos brevemente estas tres fases claramente diferenciadas.

5.2.- La Policía de Barrio

Según Julio de Antón, la primera aparición de la Policía de Barrio en la España democrática es en 1982, y sobre este hecho, manifiesta:

“...en mayo se estructuran los servicios de las Patrullas Móviles de la Policía, compuesta por vehículos k y z²⁰⁶, Escuadras y VIC, apoyando a la Policía de Barrio en los Distritos Policiales”²⁰⁷.

²⁰⁶ En la nomenclatura policial un “Z” es un vehículo policial rotulado e identificado como tal, con puente de luces prioritarias incluido, y un vehículo “K” es un vehículo policial camuflado, es decir que aparenta ser un vehículo normal.

²⁰⁷ DE ANTÓN, J. (2000). *Historia de la Policía Española*. Madrid. Tecnovic.

Esto es, se dice que una serie de unidades apoyaban a la Policía de Barrio pero no se especifica en ningún momento ni qué era, ni a qué se dedicaba, ni cuáles eran sus fines u objetivos.

Si tomamos en consideración el manual “Guía de la Patrulla Urbana”²⁰⁸ editado por la Dirección de Programas de Formación, perteneciente al Gabinete de Coordinación y Planificación de la Dirección de la Seguridad del Estado, que es de los pocos textos oficiales de aquellas época que menciona a la Policía de Barrio, ésta no se singularizaba en ninguna estrategia en absoluto sino que lo único que las definía era su forma de realizar el patrullaje, a pie y en pareja, y su asignación a un barrio determinado. De hecho, las más de 300 páginas de este manual difunden la idea de una especie de Policía de Barrio bastante confusa, dan unas instrucciones genéricas sobre lo que entendemos por seguridad ciudadana: formas de actuar ante una detención, nociones de primeros auxilios, rudimentos de psicología ante situación de tensión, etc. pero en ningún momento se puede leer una sola palabra de filosofía de servicio, de relaciones con la comunidad, etc. Es ni más ni menos que un manual de patrullaje, y con la perspectiva de los años, aquel manual debió de tener la vocación de servir de tránsito de una Policía basada en el orden público y la represión hacia una Policía de servicio a los ciudadanos, pero en absoluto tenía nada que ver con lo que entendemos hoy día por Policía de Proximidad.

La idea preconcebida de la Policía de Barrio, como de unos policías, más amables que el resto, y que patrullaban siempre por la misma ronda, no avanzó mucho en la mayoría de aquellos pocos que se dedicaban a reflexionar sobre seguridad. Así, existía una especie de pálpito de considerar al Policía de Barrio como una especie de la tradicional figura del “sereno”, pero de patrullaje diurno.

²⁰⁸ DIRECCIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO. (1985). *Guía de la Patrulla Urbana*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado.

En 1987, la División de Enseñanza y Perfeccionamiento, dirigida en aquel momento por Jesús Prol Vázquez, publica un Manual del Policía de Barrio con indicaciones prácticas de modos de proceder ante determinadas situaciones cotidianas. En el prólogo de dicho manual se comienza a centrar el concepto, ya que es el propio director de la División quien afirma:

“Con la expresión “Policía de Barrio” nos estamos refiriendo a aquellas unidades policiales cuyos componentes tienen asignada una misión absolutamente preventiva, que desarrollan habitualmente en el mismo ámbito territorial urbano”²⁰⁹.

Es decir, Prol destaca el carácter preventivo como fundamental a la hora de describir a la nueva Policía de Barrio, dándole un plus diferenciador a un concepto que hasta aquel momento se había contentado con describir una forma diferente de patrullaje. Pero no sólo eso, más adelante y en el mismo prólogo centra en la relación con la comunidad el otro de los factores definatorios de la Policía de Barrio, cuando explica la actuación policial diciendo:

“Al nuclearizar la acción policial, mediante la asignación permanente de los mismos agentes a los mismos espacios urbanos, se está propiciando, por una parte, el conocimiento específico por el profesional de la Policía de la problemática diferenciada de cada Barrio o distrito, y, por otra, la ósmosis de comunicación Policía-ciudadano, indispensable en cualquier planteamiento democrático de la eficacia policial”²¹⁰.

Así pues, prevención y relación con la comunidad se perciben como factores definatorios de esa nueva Policía de Barrio. Pese a que Jesús Prol diera con estos dos rasgos clave en el concepto de proximidad, no prosperó esta Policía de Barrio

²⁰⁹ PROL VÁZQUEZ, J. (1987). *Manual del Policía de Barrio*. Madrid. Dirección General de la Policía, División de Formación y Perfeccionamiento, pg. 9.

²¹⁰ PROL VÁZQUEZ, J. (1987). *Op. cit.* pg. 9

impulsada desde la Dirección General de la Policía, y no pasó de ser una mera anécdota en la larga historia policial española. A mediados de los años 90 comienza a clarificarse el término; así Martín Turrado aventura esta definición:

“Policía de Barrio es una nueva filosofía de realizar la tarea policial, basada en la idea de que los policías y los ciudadanos trabajan juntos en crear nuevas fórmulas que puedan ayudar a resolver los problemas del barrio que afectan a la delincuencia, al temor al delito, a los desórdenes físicos y sociales y a la vecindad”²¹¹.

Pero pese a estas clarificaciones conceptuales a nivel de reflexión intelectual en el sentir general de las plantillas policiales, o al menos en aquellas ciudades en que se trataba de implantar la Policía de Barrio (Valladolid, Zaragoza...), el panorama general era de confusión absoluta, limitándose a presentar unas patrullas, remedo de los tradicionales serenos, sin más cometido que “estar sueltos por el barrio”.

Esto referido a las Plantillas de Policía Local porque en la Policía Estatal, salvo la edición de ese Manual al que hemos hecho referencia, y a las indicaciones dadas por el General Alcalá Galiano, nuevo Inspector General de la Policía Armada y al que hace referencia Julio de Antón anteriormente citado, ninguna otra mención a esta forma de entender la actividad policial.

Sí que hay que señalar el intento de implantar unas “patrullas urbanas” en 1985, dentro del “Plan de Presencia Policial en la Calle”, o las llamadas “Directrices para una Policía Eficaz”, diseñada en diciembre de 1985, como propuesta para 1986 bajo criterios de Dirección Por Objetivos, las diversas campañas de prevención que se produjeron entre 1985/1995, o entre otros, el “Programa de Presencia Policial” diseñado en octubre de 1994 para las grandes ciudades, pero en ninguno de estos casos estamos hablando de Policía de Barrio (mucho menos de Policía de Proximidad) y nunca fueron

²¹¹ TURRADO, M. (1996). “La prevención del delito. La Policía de Barrio”, *Ciencia Policial*, nº 36, pg. 21.

estrategias eficaces para implantar una metodología de trabajo, sino como mucho tácticas puntuales para atajar problemas concretos.

A fuer de ser sinceros, mentiríamos si redujéramos este fenómeno de ignorancia de la Policía de Barrio a España. En Francia se ha producido un fenómeno similar, por no hablar de Italia o Portugal. Incluso, si leemos con atención el Caso de la Policía de Nueva York²¹² en su página 3, se critica a la organización anterior porque respecto a la Policía de Proximidad se habían limitado a dejar solos a los agentes en sus respectivos distritos sin ninguna misión concreta. Lo que nos hace pensar que las organizaciones policiales, con estructuras muy grandes, no son lo ágiles que cabría esperar a la hora de dar respuesta adecuada a necesidades que la sociedad expresa.

Este panorama de confusión iba a cambiar a partir de la década de los 90 con el asentamiento de los diferentes proyectos en ciernes que habían comenzado en diferentes plantillas policiales de España, sobre todo en Cataluña, y especialmente por el impulso que supuso que una gran ciudad, Valencia, diera un paso adelante en esta metodología policial.

5.3.- Segunda fase: consolidación del modelo

Una vez superadas los intentos sin contenido y que pivotaban sobre una idea errática y vaga de lo que debía ser el cambio de modelo desde una Policía reactiva hacia otra de servicio, comienzan a producirse proyectos e intentos serios y riguroso que sí abordan el enfoque con valentía y desde la raíz. Estos proyectos, que supusieron de hecho la consolidación del modelo de proximidad, tuvieron lugar sobre todo en el seno de las Policías Locales. Destacaron entre ellas Valencia, por su magnitud y por ser

²¹² HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, *Op. cit.*

posteriormente referencia para muchos otros proyectos, y también diferentes plantillas de Cataluña y el cinturón de Madrid.

5.3.1.- El caso de la ciudad de Valencia

Tras las elecciones municipales de 1991 se producen una serie de cambios de gobierno local en varias de las ciudades más importantes de España, entre ellas Valencia, lo cual va a suponer, por una serie de circunstancias aleatorias, un hito de cara a la evolución y consolidación de la Policía de Barrio.

Es de justicia mencionar al entonces Concejal-Delegado de seguridad ciudadana en Valencia, Juan Gabriel Cotino Ferrer²¹³ pues, pese a su desconocimiento inicial del ámbito de la seguridad ya que era un empresario con vínculos agrarios, se convirtió en poco tiempo en la pieza clave para la evolución y gran impulsor de este concepto de Policía de Proximidad en España.

Al asumir la dirección de la Policía Local de Valencia y constatar el funcionamiento centrado exclusivamente en el Tráfico, la aplicación de Ordenanzas y una política exclusivamente de respuesta en lo que concierne a seguridad ciudadana, pensó que debía cambiar este sistema pues los índices delictivos subían y, pese a que este incremento delictivo era competencia exclusiva del Gobierno de la Nación, lo cierto era que los alcaldes eran los primeros que recibían críticas, demandas y peticiones de los vecinos.

Como derivada inmediata de este hecho, las Policías Locales, pese a no tener la competencia directa de la seguridad ciudadana (cuestión que ya abordamos al hablar de los problemas derivados del modelo policial) suelen recibir también la presión directa de los ciudadanos para atajar problemas, sobre todo, de la mal llamada pequeña

²¹³ Juan Cotino fue concejal desde junio de 1991 hasta mayo de 1996, en que fue nombrado Director General de la Policía.

delincuencia. Así, en aquellos años, se acuñó una frase que decía que la Policía Local era “primera y última instancia”, en el sentido de que cuando algo sucedía a quién primero se acudía era a la Policía Local, y que -por el contrario- cuando a un problema no se le encontraba solución y ya no se sabía a quién acudir, finalmente se tomaba la decisión de ir a la Policía Local.

Prueba de esto es que, a mediados de los 80 y dirigida por D. Manuel Jordán Montañés, la Policía Municipal de Valencia (recordemos que el cambio de denominación a Local fue a raíz de la Ley Orgánica 2/86) creó la célebre “Brigada 26” con el único fin de atajar problemas de la pequeña delincuencia, en especial menudeo de drogas, atracos y diferentes fenómenos de gamberrismo e incivismo. Pese a lo heterodoxo de sus planteamientos, los resultados prácticos fueron positivos y confirió a la Policía Local un objetivo de trabajo no escrito pero sí exigido por los ciudadanos.

Con estos precedentes, Juan Cotino era consciente de los problemas, de las carencias, de las reivindicaciones ciudadanas, pero no llegaba a acertar qué solución requerían aquellos problemas; así que como empresario que era, optó por hacer algo que es muy común en la empresa privada, un estudio de mercado, un *benchmarking*. Decidió visitar varias ciudades europeas que pudieran tener alguna similitud con Valencia, en el sentido de que es una gran ciudad pero no capital de Estado, y tras los contactos correspondientes visitó las ciudades y las Policías de Marsella, Frankfurt y Manchester.

Las dos primeras visitas fueron muy desalentadoras pero, al final, la visita a la *Greater Manchester Police* y en concreto a lo que ellos denominaban *Community Police*, le dio la idea y la oportunidad de hacer algo parecido en España. A partir de ahí, comenzó una fase de mucho trabajo consistente -sobre todo- en convencer a los agentes que iban a realizar esas tareas del cambio de mentalidad y de metodología. En aquellos momentos la Policía Local estaba dirigida por un coronel del Ejército, Pedro Calderón, y hubo que convencer también a muchos mandos que oponían resistencias a

cualquier innovación, máxime si suponía un cambio de paradigma como el que se vislumbraba.

Con no pocos esfuerzos, en enero de 1992 comenzó su andadura la primera Policía de Barrio con una filosofía parecida a lo que estamos comentando en este trabajo. Se inició de forma experimental en tres barrios de Valencia: Benimaclet, Benimamet y Malvarrosa y -muy importante- se le dio misiones concretas a los policías, protagonismo y capacidad de decisión. Es decir, repitiendo un término acuñado en aquellos años, se “invirtió la pirámide jerárquica” para darle el protagonismo a los agentes y también a los ciudadanos a quienes sirve la Policía.

El éxito fue rápido y poco a poco se fue extendiendo a toda la ciudad, sin olvidar la formación continua con hitos que aún se recuerdan en la Plantilla, como la visita a Manchester a conocer *in situ* sus modos de actuación. Pese a las diferencias culturales y a pertenecer a sociedades muy diferentes, el entendimiento entre los agentes surgía de inmediato, ya que los problemas eran más parecidos que lo que se antojaba desde la distancia, y se pareció instalarse en los agentes la convicción, compartida con los colegas ingleses, de que los policías, pese a utilizar lenguas diferentes, nos comprendemos en un mismo “idioma”, no forjado con palabras sino con problemas similares, soluciones parecidas, críticas análogas y sentimientos equiparables.

Igualmente tuvieron buena acogida los congresos sobre Policía de Barrio que se celebraron en 1992, 1994, 1997 y 1999, así como las invitaciones a expertos de la *Greater Manchester Police* para transmitir nuevas ideas y formas de llevar a cabo con éxito la tarea policial de proximidad. Cabe destacar entre ellos, la ayuda prestada por Frank Doyle, inicialmente Inspector, y que acabó como Chief Superintendent, y que ha sido un personaje casi anónimo, callado, pero clave en el desarrollo y evolución de la Policía de Barrio en Valencia, y también posteriormente en la Policía de Proximidad en el Cuerpo Nacional de Policía.

A nadie se le oculta que estos eventos tenían como objetivo prioritario, aunque no confesado, la motivación directa de los agentes de proximidad. Por otro lado, se buscaba que la actividad policial no fuera opaca, por lo que se comenzó por invitar a estos congresos y conferencias a representantes vecinales, de asociaciones de comerciantes, AMPAs, etc. para comenzar a tener contactos con todos y cada uno de estos entes ciudadanos, cosa que, de hecho, persiste en la actualidad y prueba de ello es el reconocimiento que la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Valencia hizo a la Policía Local de Valencia en junio de 2014, o los vendedores del Mercado Central en 2010 y 2016, entre otros múltiples galardones.

Como quiera que Valencia comenzaba a sonar como ejemplo de una estrategia diferente en materia policial, otros ayuntamientos de determinadas ciudades de España comenzaron a interesarse por el modelo valenciano; de ahí que en 1995 se organizara un seminario interno para concejales de ciudades españolas, para explicarles el fundamento y la filosofía de proximidad. Este seminario contaba con sesiones prácticas y visitas a los barrios en que estaban trabajando los agentes.

Como fruto de aquel seminario, en poco tiempo se fueron desarrollando Policías de Barrio en diferentes ciudades con desigual éxito. Destacamos entre las mejores a Valladolid, que cuenta una magnífica Policía de Barrio en la actualidad y cuyo secreto no es otro que contar con unos mandos, políticos y profesionales, que creyeron en el proyecto y que apostaron decididamente por él en profundidad, no sólo como mera cuestión de maquillaje. Cabe destacar entre ellos a Manuel Tuero Secades, como concejal y a Juan López de Haro, como Superintendente Jefe, que lograron avances significativos, destacando el apostar decididamente por los certificados de calidad, cosa que lograron en 1999.

En la actualidad Valencia sigue con su método de patrullaje que apenas ha cambiado en un cuarto de siglo²¹⁴. Realmente es un sistema mixto ya que por un lado si bien es cierto que las relaciones ciudadanas son personales del policía de barrio, las institucionales las detenta el mando orgánico responsable de cada distrito; por otro lado, el policía patrullando ejerce una “ocupación” territorial de la ciudad que implica un alto grado de prevención delictiva.

Dentro de las actividades que desarrolla la Policía Local de Valencia hay múltiples actividades y programas de prevención y relación con los ciudadanos de los que se dará cuenta en el capítulo 11.

5.3.2.- La influencia de algunas plantillas de Policía Local en Cataluña

Si en Valencia la Policía de Barrio cuajó por el empeño e intuición de un político como Juan Cotino, en Cataluña la asunción de los postulados comunitarios y de proximidad se produjo, sobre todo, a través de la Universidad.

En 1989 se inició un modelo de Policía Comunitaria en Hospitalet de Llobregat (Barcelona); decimos “un modelo” porque así lo reconoce su propio creador, Manuel Martín Fernández, máximo responsable profesional de dicha plantilla y uno de los referentes más conspicuos de la Policía de Proximidad en España. Martín Fernández califica su experiencia como de estar enmarcada en una filosofía mixta y añade:

“...el modelo de seguridad pública desarrollado en L’Hospitalet podemos definirlo como modelo integral de policía. Este modelo constituye una síntesis de algunos aspectos característicos de otros modelos clásicos, especialmente el burocrático y el

²¹⁴ Ver la Apostilla de este trabajo, ya que el 19 de agosto de 2017, mediante una Orden del Cuerpo de carácter interno, se dieron instrucciones para finalizar el patrullaje individual y, por ello finaliza una modalidad de patrullaje emblemática de la Policía de Barrio.

comunitario, junto a una concepción de las organizaciones policiales globalizadora y democrática”²¹⁵.

Manuel Martín Fernández era el Jefe de Policía de Hospitalet pero también sociólogo y profesor colaborador de la Universidad de Barcelona. Allí se formó un crisol de “pensadores de proximidad”, si se nos permite la expresión, que han dado mucho juego en la España de las últimas décadas. Además, en Barcelona se creó la Revista *Prevenció* que dio cobertura intelectual a todos los intentos auspiciados en diferentes plantillas catalanas.

Como hemos dicho, Hospitalet fue la primera pero pronto le siguieron Badalona, cuyo jefe Gabriel Cardona, era historiador y también profesor universitario, así como otras localidades de menor peso, aunque -esto es un fenómeno a estudiar- el modelo nunca llegó a cuajar en la ciudad de Barcelona.

En los primeros noventa el éxito de Hospitalet comenzó a ser conocido en toda España y muchos profesionales fueron a conocer sobre el terreno la realidad que habían conocido a través de artículos de *Prevenció*, de otras revistas, o de ponencias en congresos u otras diferentes circunstancias. Efectivamente lo que aparecía publicado y se decía realmente se hacía; no se trataba de servicios inflados por publicidad interesada, sino que había rigor y aquello funcionaba con la misma filosofía, la misma forma de darle la vuelta a la pirámide jerárquica y la misma forma de realizar las cosas en clara coalición con la ciudadanía como se había leído tantas veces.

Jesús de Miguel en un peculiar estilo, casi provocador, define la sorpresa al visitar Hospitalet y el entusiasmo que invadía a quienes comprobaban que aquella experiencia funcionaba, y que era una forma diferente de ser policía. Dice De Miguel:

²¹⁵ MARTIN, M., “Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España”, *Reis* nº 59 (1992), pg. 218.

“La Policía Comunitaria no es nunca un modelo fijo (único, concreto, universal) sino un proceso de organización y de acción. Es más camino que destino. Incluye una serie de estrategias que conviene explicitar: la primera es que hay que cambiar los procesos de toma de decisión y por lo tanto las estructuras de jerarquía, y el organigrama actual de las Policías. Las decisiones a partir de un sistema de Policía Comunitaria no se toman ya como antes, sino de forma más democrática, menos militarizada de ordeno y mando, y en colaboración constante -y paritaria- con la población. Se reduce el número de niveles jerárquicos dentro de la Policía, y los jefes aparentemente ya no mandan”²¹⁶.

Posteriormente, y siguiendo la estela iniciada por Hospitalet, otras plantillas policiales de fuera de Cataluña también iniciaron programas de Proximidad bajo la denominación de “Policía Comunitaria”, por su traducción directa del inglés: *community police*. Destacamos entre ellas por su significado a Palma de Mallorca, dirigida por Joan Feliu, y a otras plantillas de grandes municipios del cinturón de Madrid como Alcobendas, San Fernando de Henares, Fuenlabrada o Alcalá de Henares. Todas ellas pueden considerarse “herederas” de la filosofía de proximidad impartida por Manuel Martín desde Hospitalet.

Hoy en día, el enfoque de proximidad está totalmente extendido y muchas son las plantillas en que se desarrolla esta estrategia de actuación policial. Salvo las grandes ciudades, como Madrid en que nunca ha prosperado por diversas razones, el resto de las plantillas españolas de forma generalizada adoptan la proximidad como la forma más extendida de focalizar la acción policial de las Policías Locales, consolidando eso que llamamos primer escalón de la seguridad. Queda al sentir de los ciudadanos que la reclamen o no, y a la sensibilidad de los mandos profesionales y políticos su implantación o la apuesta por otro modelo policial más tradicional.

²¹⁶ DE MIGUEL, J. “La policía comunitaria del futuro”. Seminario Seguridad Pública y Policía en el comienzo del s. XXI (1999) celebrado en El Escorial. Ed. Fundación Policía Española. pg. 62.

Otra cuestión será saber por qué ha fracasado en algunas plantillas, lo que veremos en parte en el capítulo 9 de este trabajo, o cómo bajo el “paraguas” de la Policía de Proximidad, y en función de múltiples variables, el resultado final varía sensiblemente de unas plantillas a otras.

5.4.- La Policía de Proximidad como reto de la Policía Estatal

La Policía Española fue creada mediante Real Cédula de Fernando VII, impulsada por D. José Manuel de Arjona, Superintendente de la Policía del Reino, el 13 de enero de 1824. Desde entonces hasta ahora se han sucedido diferentes estructuras, diferentes modos de entender la labor policial, diferentes normas e incluso diferentes denominaciones, sin embargo, durante todas estas décadas algo ha permanecido inalterable y constante como esencia corporativa; nos referimos al espíritu de servicio de la Policía al conjunto de la sociedad, y su adecuación puntual y permanente a las distintas realidades sociopolíticas de la historia española.²¹⁷

En lo que respecta a este trabajo, nos ceñiremos al marco constitucional actual en el que nace el actual Cuerpo de Policía Nacional, de las diferentes reestructuraciones habidas desde la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, verdadera piedra angular en el enfoque normativo constitucional en el área de la seguridad en España.

Sí es cierto como afirma Manuel Arenilla que “*la forma de vertebrar, es una forma de entender el poder*”²¹⁸, resultará obvio que la decisión de optar por una u otra

²¹⁷ TURRADO VIDAL, M. (1995). *La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid. Ministerio de Justicia e Interior.

²¹⁸ ARENILLA SÁEZ, M. (1998). *Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado*. Madrid. Univ. Complutense.

estructura determinada tendrá unas consecuencias importantes en la propia estructura, en las formas y en la operatividad de una institución ya compleja de por sí, como es la Policía.

En 1996, de nuevo Juan Gabriel Cotino Ferrer, hombre clave en la Policía de Proximidad en nuestro país y al que el tiempo le hará justicia, fue nombrado Director General de la Policía por Jaime Mayor Oreja, a la sazón ministro del Interior. Pasaba pues de detentar el mando y las últimas decisiones en un Cuerpo de Policía Local a ser el máximo responsable de uno de los dos Cuerpos de Policía del Estado con amplias y complejísimas competencias.

Nada hacía pensar que el enfoque de proximidad pudiera implementarse en el Cuerpo Nacional de Policía ya que por estructura, competencias, formación e incluso vocación, la Policía Nacional estaba para solventar los problemas del Estado antes que los problemas más cercanos y domésticos de los ciudadanos.

Esto es un debate antiguo y que obedece a la pregunta *quasi* aristotélica de ¿para qué sirve la Policía? Como muy bien supo ver Juan Cotino, la Policía que quiere el Estado ha de ser un instrumento, altamente preparado, con grandes dotaciones técnicas, capaz de luchar contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen a gran escala, la protección de fronteras, etc. es decir, un instrumento para luchar contra aquellos delitos más graves que normalmente tienen conexión internacional. Sin embargo, si esa misma pregunta se realizase a un ciudadano: ¿Para qué quiero yo la Policía?, la respuesta sería bien diferente; un ciudadano quiere evitar esos delitos que molestan su ámbito vital: los pequeños atracos, los hurtos, los tirones, las infracciones que afectan a la convivencia, etc. Es en este ámbito donde cobra sentido el papel de la Policía de Proximidad. No obstante, como ya vimos en el capítulo anterior, aplicando la teoría de las “ventanas rotas”, el pequeño delito también debería interesar a la Policía especializada que se identifica más con el Estado. De hecho hay veces que pequeños delitos pueden tener una relación íntima con los delitos de mayor gravedad, y aunque queda mucho por

investigar en esta línea, cada vez son más los mensajes que se aventuran a explorar esta hipotética línea de investigación²¹⁹.

Pese a esa inercia por lo especializado, Juan Cotino no quiso contentarse con dar esa respuesta dejando los delitos que afectan a los ciudadanos sin respuesta o para ser respondidas contra el tenor legal, por otros cuerpos policiales, y así, como gran emprendedor que fue, comenzó poco a poco a tratar de cambiar la filosofía de respuesta de los policías nacionales y a compartir la visión de los ciudadanos. Para ello emprendió una tarea ardua de lo que podría denominarse como una suerte de “pedagogía policial” visitando la práctica totalidad de plantillas de España en donde se dirigía personalmente a los policías en charlas clarificadoras sobre los objetivos, la metodología y la finalidad de la Policía de Proximidad.

Este esfuerzo no fue siempre bien comprendido, ya que para algunos autores como Romero Caro²²⁰:

“La Policía Local debe ser el pilar básico de la seguridad más inmediata de los ciudadanos, por razones obvias de proximidad física. Las Policías locales son, por definición, las policías de la localidad, de la ciudad y, por tanto, las que están más próximas a la ciudadanía, estando en mejor posición que cualquier otra para conocer de una manera más profunda el entramado social y la problemática de los ciudadanos”.

²¹⁹ http://www.elnacional.cat/es/bcn-hub/manteros-barcelona-yihadismo_108242_102.html [consultada el 28/8/2017].

²²⁰ ROMERO CARO, M. (2003). *La coordinación de las Policías en España*. Madrid. LINDE PANIAGUA (coord.), CC.OO. y Colex.

Es decir, que para este autor, algunos otros y, sobre todo muchos jefes de Plantillas Locales de tamaño intermedio, la Policía de Proximidad debía ser competencia exclusiva de las Policías Locales; quizá por considerar que se trata más de un método operativo que de un enfoque.

Sin embargo, lo cierto es que durante los años 1998 al 2002 la Policía Nacional supo compatibilizar su especialidad tradicional con la proximidad de sus agentes uniformados, teniendo una gran acogida en todos los aspectos de los ciudadanos. También a efectos operativos se produjo el resultado de que, cuando los jefes se involucraban lo suficiente, el pequeño delito (el detectado por la proximidad) solía relacionarse con el gran delito (el detectado por los grupos especialistas) haciendo verdad la tesis de la teoría de las ventanas rotas, anteriormente citada en el capítulo 4, de que el pequeño delito llama al gran delito.

Este impulso en el Cuerpo Nacional de Policía supuso la consolidación definitiva del término Proximidad, además de ser una experiencia muy interesante que se enriqueció con el llamado Programa de Policía 2000. Este programa trataba de introducir nuevas formas de gestionar el trabajo policial con mayor eficiencia, y agilidad.

Con la perspectiva que dan los años, se puede afirmar que lo verdaderamente significativo de que la Policía Nacional adoptase este enfoque de proximidad fue su entronización definitiva en el ámbito policial español. Antes del Cuerpo Nacional de Policía, hablar de Proximidad era hablar de experiencias de determinadas Policías Locales; a partir de este periodo, quizá porque se sentían desposeídas de un concepto que pudieran considerar como propio, la Proximidad se convirtió en el foco prioritario de todas las Policías Locales de España, e incluso de los otros Cuerpos Policiales, como los Mossos d'Esquadra o la Ertaintza. Mención aparte merece la Guardia Civil, ya que pese a ser un Cuerpo militar, debido a su competencia territorial y su imbricación con la España rural, se podría afirmar que su relación con los ciudadanos ha sido siempre muy alta, aunque fuera a nivel conceptual en determinados momentos históricos. Lo que

faltaría ahora sería dotarle de la suficiente agilidad para que la toma de decisiones correspondiera en determinados momentos a la parte más baja de la pirámide jerárquica. Dicho lo cual, nos remitimos al punto siguiente de este trabajo, en el que se describen los pormenores de la experiencia de la Policía de Proximidad en el Cuerpo Nacional de Policía.

5.5.- La Policía de Proximidad en el Cuerpo Nacional de Policía

Como se ha comentado en el apartado anterior, el Cuerpo Nacional de Policía comenzó a trabajar la Proximidad policial a partir de 1998. Veamos a continuación cómo se fraguó esta experiencia.

5.5.1.- Punto de partida

La Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuye al Cuerpo Nacional de Policía competencias plenas en materia de seguridad pública, concurriendo en el mismo, el doble papel de Policía generalista, que se manifiesta principalmente en el ámbito de la seguridad ciudadana, y de Policía especializada en cuanto se refiere a la dimensión de la policía judicial, la extranjería o información.

Desde la perspectiva de la organización de los servicios policiales, presenta una estructura fuertemente centralizada, en cuyo seno la mayoría de las operaciones policiales se basan en la actuación de las Comisarías Generales o Brigadas a nivel territorial, por concentrarse en ellas los agentes más especializados y los medios más apropiados. En el polo opuesto se encuentran las Comisarías Locales y de Distrito, que frecuentemente ejercen las tareas de atención al público y de mera recepción de denuncias.

Tal planteamiento propiciaba que la acción de los servicios policiales se desarrollase con un cierto distanciamiento de la comunidad a la que debía servir y que tuviera, con demasiada frecuencia, un carácter eminentemente reactivo.

En aquellos años, el panorama presentaba los siguientes rasgos²²¹:

- a) Crecientes y diferenciadas demandas de seguridad por parte de los ciudadanos.
- b) Datos de las estadísticas de criminalidad que evidenciaban la preocupación ciudadana.
- c) Aumento del papel participativo de los ciudadanos, bien a título individual o encuadrados en asociaciones o entidades de diversa índole.
- d) Cambio de paradigma y el papel del ciudadano en la sociedad.

Estos y otros diversos factores hicieron necesaria la adecuación de los servicios policiales introduciendo los cambios necesarios para ofrecer un mejor servicio policial. Pese a estas circunstancias, gobierno tras gobierno (se llevaba veinte años de democracia) la Policía seguía anquilosada, anclada y fiel a una estructura de principios de los ochenta.

5.5.2.- Estructura

Es interesante observar la evolución de la estructura de la organización policial, pasando en poco más de una década de un concepto de entender la seguridad ciudadana desde postulados militaristas y de mero orden público (téngase en cuenta que la Policía uniformada era exclusivamente el Cuerpo de Policía Armada, de estructura militar),

²²¹ Ver Estudio 2.200 CIS (Enero 1996).

hasta evolucionar hacia una concepción de servicio público de seguridad, orientado a la resolución de problemas a la comunidad.

En el momento de promulgarse la L.O. 2/86 estaba vigente, en cuanto a estructura territorial de la Policía, la Orden del Ministerio del Interior de 12 de junio de 1985, que en cuanto a organización periférica fijaba trece Jefaturas Superiores con la siguiente composición:

- Primera Región Policial, con sede en Madrid y ámbito territorial en las provincias de Madrid, Albacete, Ciudad Real, Cuenca Guadalajara y Toledo.
- Segunda Región Policial, con sede en Barcelona y ámbito territorial en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.
- Tercera Región Policial, con sede en Valencia y ámbito territorial en las provincias de Castellón, Valencia, Alicante y Murcia.
- Cuarta Región Policial, con sede en Sevilla y ámbito de actuación en las provincias de Sevilla, Badajoz, Cáceres, Cádiz, Córdoba, Huelva y en la ciudad de Ceuta.
- Quinta Región Policial, con sede en Bilbao y ámbito territorial en las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.
- Sexta Región Policial, con sede en Zaragoza y ámbito territorial en las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel.
- Séptima Región Policial, con sede en Valladolid y ámbito territorial en las provincias de Valladolid, Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora.
- Octava Región Policial, con sede en La Coruña y ámbito territorial en las provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.
- Novena Región Policial, con sede en Oviedo y ámbito territorial en las Provincias de Asturias y Cantabria.
- Décima Región Policial, con sede en Granada y ámbito territorial en las provincias de Granada, Almería, Jaén, Málaga y la ciudad de Melilla.

- Undécima Región Policial, con sede en Santa Cruz de Tenerife y ámbito territorial en las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife.
- Duodécima Región Policial, con sede en Palma de Mallorca y ámbito territorial en la provincia de Baleares.
- Decimotercera Región Policial, con sede en Pamplona y ámbito territorial en las provincias de Navarra y Rioja.

Como se ve, el esquema seguido, y que podríamos denominar “*quasi militar*” y de estructura muy similar al de las Capitanías Generales del Ejército, no contempla para nada una visión acorde al mapa autonómico surgido tras la Constitución, sino que persiste con el esquema de respuesta casi de “ocupación del territorio”. Estaba aún por desarrollar el modelo territorial surgido de la Constitución, en el que toman papel singular las comunidades autónomas²²².

Poco aporta la Orden de 10 de septiembre de 1990 que varió mínimamente la estructura del CNP, se limita a cambiar la sede de la “Undécima Región Policial”, que pasa de ubicarse en Santa Cruz de Tenerife a Las Palmas de Gran Canaria; y ello, sorprendentemente y según reza la propia norma, “*a tenor de la eficacia y necesidad del servicio*”.

Tampoco cambió gran cosa ni la Orden de 24 de marzo de 1993, ni la Orden de 28 de febrero de 1995, en lo que respecta al ámbito periférico. Es finalmente la Orden de 25 de marzo de 1997 la que decide adecuar el número y ámbito territorial de

²²² Recordemos que durante los años 80, y a raíz del desarrollo de los Cuerpos policiales Autonómicos, se vivían momentos de gran tensión solicitando la rápida cesión de competencias de los Cuerpos Estatales a Ertzainza y Mossos d'Esquadra: se hizo célebre el grito “que se vayan”, lo cual hubiera sido un caos para la seguridad del Estado y también para los ciudadanos en general. Ver a este respecto: JAR COUSELO, G. (1995). *Modelo Policial Español y Policías Autónomas*. Madrid. Dykinson, capítulos 2 y 3.

competencias de las Jefaturas Superiores de Policía a los de las Comunidades Autónomas que conforman la estructura territorial del Estado:

“...a fin de avanzar en la armonización de servicios en materia policial para fomentar la coordinación y colaboración entre los tres niveles competenciales que integran el modelo policial español”.

No hay que olvidar que los problemas de la sociedad no se resuelven sólo con Órdenes Ministeriales que estructuran administrativamente una organización compleja como la policial. La “estructura” no es más que un componente que cambia en un esfuerzo por adaptarse a las variaciones del entorno, así la mayoría de los directivos aceptan que el entorno afecta a la estructura de alguna forma: Burns y Stalker, Woodward y Lawrence y Lorsch demuestran convincentemente esta relación²²³.

En este sentido, y respecto a la vertebración del Cuerpo Nacional de Policía, si la esencia fundamental de un servicio público se encuentra en la satisfacción de las necesidades de la sociedad, entonces la Policía en aquellos años, como servicio público de primer orden, debía enfocar sus tareas a dar respuesta a las necesidades que planteaba la sociedad española en materia de seguridad pública, cosa que no hacía como parece obvio subrayar.

5.5.3.- Análisis del Entorno

Para los ciudadanos españoles, como ocurre en las sociedades de nuestro entorno, la seguridad es uno de los valores sociales de mayor importancia. De ahí el interés que muestran por los problemas de inseguridad ciudadana que, según resulta de

²²³ Citados por RAMIO, C. y BALLART, X. (1993), en “La complejidad estructural de la teoría de las organizaciones”. Artículo recogido en Lecturas de Teoría de la Organización. Vol. 1. Madrid. MAP.

diversas encuestas, aparecen ahora, y aparecían también en el período 1996/2000 como uno de los cuatro temas que más preocupaban a los españoles ²²⁴.

Aunque el nivel de inseguridad ciudadana en nuestro país era de los más bajos de Europa, ciertamente las cifras estadísticas de criminalidad que se venían registrando en los últimos años mostraban una progresiva tendencia alcista que se traducía en las correlativas quejas y demandas ciudadanas. Así, en lo que respecta a la criminalidad conocida por el Cuerpo Nacional de Policía desde el año 1992 a 1997, se registró un incremento del 9% ²²⁵. Hay que recordar que está desplegado en las capitales de provincia o en las ciudades de mayor importancia demográfica y que por ello atiende a más del 60% de la población española.

Partiendo del análisis de las demandas de los ciudadanos, de la situación de la seguridad ciudadana en España, así como del modelo de servicio público de seguridad, la Dirección General de la Policía se planteó la conveniencia de dar un paso más, adecuando los servicios policiales a aquellas necesidades más urgentes, orientando sus actuaciones en tres líneas básicas:

- Proximidad de la Policía a la comunidad.
- Especialización policial.
- Coordinación con otras fuerzas policiales, entidades, instituciones o ciudadanos en general para la consecución de los propósitos y objetivos generales.

Tres conceptos muy sencillos y fáciles de asumir como “misión” por la totalidad de la organización y que fueron la estructura estratégica sobre la que se cimentó la actuación y los cambios estratégicos que, en algunas ocasiones, derivaron también en

²²⁴ Véase el Estudio nº 2.200 del C.I.S., de enero de 1996.

²²⁵ Véanse los informes anuales de la Comisaría General de Policía Judicial de los años citados.

cambios operativos. En este sentido hay que resaltar, por su posterior consolidación, la creación de las UDYCOs (Unidades de Droga y Crimen Organizado) por ejemplo, ya que hasta ese momento actuaban como grupos de investigación separados cuando el *iter criminis* era único.

5.5.4.- Los primeros pasos de la Policía de Proximidad

Teniendo claro el punto de partida, una organización que correspondía a un modelo de enfoque claramente racional burocrático, hacia otro más acorde a las sensibilidades vecinales y por tanto que se basase en una Policía más proactiva y cercana a los ciudadanos, había un largo camino que recorrer. Ese camino tenía una ventaja, su impulsor el Director General Juan Cotino ya tenía experiencia en ese proceso, pero también un gran inconveniente, un Cuerpo Estatal no tiene nada que ver con otro de Policía Local ni por tamaño, ni por formación, ni tampoco por competencias.

Era preciso impulsar un cambio de mentalidad policial para lo que había que seleccionar a un número determinado de colaboradores que, desde “dentro” de la Policía, supieran ver la propuesta de cambio y asumir el reto de convencer a colegas y, más difícil, a sus superiores jerárquicos, de las bondades y conveniencias del nuevo enfoque propuesto.

Seminario de Navacerrada

En octubre de 1997 se organizó un Seminario en Navacerrada, en la sierra de Madrid, en el que se convocó a una serie de Inspectores e Inspectores-Jefes que estaban desempeñando tareas de seguridad ciudadana (policía uniformada) en 21 ciudades de toda España. Las conclusiones de dichas Jornadas, vinieron a confirmar las ideas manejadas por la Dirección General de la Policía, y con las que, desde hacía tiempo, se

venía intentando poner en marcha un nuevo estilo de actuación policial, para dinamizar un servicio más acorde con las pretensiones de los ciudadanos.

Ante el entusiasmo despertado en aquel Seminario, hubo algunas críticas internas por lo que se entendía que un servicio policial del Estado no podía dar cabida a relaciones demasiado estrechas con la comunidad, o no más allá de la Oficina de atención al público, mero “escaparate” de presentación ante los representantes vecinales o “buzón de sugerencias” poco operativo donde se recogen las peticiones de todo tipo de asociaciones de vecinos, de comerciantes, o de ciudadanos individuales.

Sin embargo, lo que parecía inverosímil aparece sin embargo consagrado de forma clara en la misma Constitución que da cabida a las nuevas tendencias de actuación al posibilitar, en el artículo 9, punto 2º: *“la participación de los ciudadanos en la vida social”*, en línea con las propuestas policiales de corresponsabilización de los vecinos, de cercanía a la comunidad y de imbricación con la sociedad; además, del mandato expresado en el artículo 104 de *“garantizar la seguridad ciudadana”* y de señalar, como misión, la de *“proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades”*.

Aparte de lo comentado, en toda la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son recurrentes las llamadas al “servicio permanente a la comunidad”, a “tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad”, a “prevenir la comisión de actos delictivos” y, en general, a seguir una metodología policial que supiera poner la diana en las necesidades y peticiones de los vecinos antes que en la norma. Esto, suponía que, llevado a cabo con éxito, aseguraba poder conjugar el tradicional binomio de libertad y seguridad, garantizando ambos principios sin vulnerar ninguno de ellos.

De las conclusiones de las Jornadas de Navacerrada se pudo en su momento destacar y concretar, a modo de resumen, cuáles eran los pasos que necesitaba dar el Cuerpo Nacional de Policía para afrontar los problemas actuales y de futuro de España, y conocer a su vez, qué era necesario para ser más eficaces en la misión de luchar contra

la delincuencia, de garantizar la seguridad de los españoles y de proteger los derechos y libertades. Para dar la respuesta adecuada a esos retos y desafíos, había que evolucionar en un triple sentido:

En primer lugar, hacia un desarrollo de las motivaciones; además de salvaguardar los derechos constitucionales, se debía seguir avanzando en una idea de servicio, de anticipación, de mejora continua, en la que los beneficiarios fueran todos los ciudadanos.

En segundo lugar, hacia un cambio de estructuras, conjugando la desconcentración equitativa de medios para poder prestar un servicio cada vez más próximo a los ciudadanos, con una especialización más precisa de las diferentes unidades.

Y en tercer lugar, hacia una búsqueda de políticas que permitieran cumplir cada vez mejor los objetivos marcados, que se concretaron en mejorar la calidad de los servicios de los ciudadanos, aumentar la satisfacción de los ciudadanos y policías, y reducir las tasas delictivas.

Para poder llevar a cabo estas reformas (metodológicas unas, de fondo otras), se creyó oportuno que debía hacerse utilizando un sistema de trabajo basado en la Dirección por Objetivos, por un lado, y por otro, en la evaluación continuada. Instrumentos ambos previstos en los “Sistemas de evaluación del Rendimiento de las distintas unidades administrativas”, diseñados por el Ministerio de Administraciones Públicas, y aprobados por el Consejo de Ministros el 17 de julio de 1998.

Además de hacer una revisión general de todo el sistema, también se incidió en la apreciación del desempeño que iban a realizar los agentes policiales, por lo que se procuró que su actuación se tradujera en resultados, por ejemplo a la hora de la promoción interna, así como en la forma de felicitar y conceder las condecoraciones o al primar el trabajo individualizado de los Policías.

Principios seguidos por la Policía de Proximidad del CNP

Como consecuencia de los debates abiertos que se llevaron a cabo en el Seminario de Navacerrada, se fue elaborando paulatinamente toda una estrategia de proximidad para el Cuerpo Nacional de Policía que, con la perspectiva que da el tiempo, se puede concretar que no se distanciaba mucho de las que manejan otros expertos de todo el mundo. Los principios que rigen la filosofía de Proximidad según la Comisaría General de Seguridad Ciudadana son²²⁶:

- La paz social, que se fundamenta en:
 - La dignidad de la persona.
 - Los derechos inviolables que les son inherentes.
 - El libre desarrollo de su personalidad.
 - El respeto a la ley y a los derechos de los demás (artículo 10 de la Constitución).

Se trata en definitiva de conseguir una sociedad en la que cada ciudadano no sólo esté seguro, sino que además se sienta libre y consciente de su dignidad como ser humano capaz de desarrollar plenamente su personalidad con absoluto respeto a sus derechos.

- La participación de los ciudadanos en la vida social, tal y como contempla el artículo 9 de la Constitución, que se articula como un derecho elemental y básico de los ciudadanos y de los grupos en que se integren y como una obligación de los poderes públicos, quienes deben promover las condiciones más favorables para facilitar esa participación. Los vectores que definen este aspecto son los siguientes:

²²⁶ COMISARÍA GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (1997). *Policía de Proximidad*. Madrid. Ed. Dirección General de la Policía. – difusión restringida.

- Mayor acercamiento al ciudadano para conseguir una respuesta policial personalizada.
- Integración policía-comunidad para identificar y resolver los problemas generadores de la seguridad ciudadana; el policía trabaja con la comunidad desde una perspectiva proactiva para la mejora de la prevención policial, sin perjuicio de su intervención inmediata cuando las circunstancias lo requieran.
- Descentralización. La exigencia de respuesta personalizada requiere una acción descentralizada que permita, dentro del marco general, acomodar la respuesta policial a la demanda específica de cada sector considerado sobre la base del conocimiento de la realidad social del mismo.
- Integración operativa. La acción del agente policial debe estar apoyada en la organización policial, la cual le ofrece formación, dota de recursos, coordina acciones, le coordina con otros agentes y le facilita la información necesaria para su misión. A su vez, el agente policial traslada a la organización los datos necesarios para conseguir respuestas integradas, coordinadas, rigurosas y eficaces.

5.5.5.- Objetivos de la Policía de Proximidad

Como consecuencia y continuación de las conclusiones de Navacerrada se establecieron unos objetivos por parte de la Dirección General de la Policía para tratar de iniciar el proceso de proximidad generalizado. Por un lado, un objetivo estratégico consistente en establecer un modelo policial que respondiera a la demanda social de seguridad por parte de una policía integrada y próxima que posibilitase una respuesta de calidad, personalizada, integral y eficaz.

Por otro lado, se establecieron una serie de objetivos operativos, con la idea de que los agentes tuvieran metas claras, en línea con la técnica organizacional de Dirección por Objetivos (DpO), evitando así uno de los grandes males que han sufrido

las Policías de Barrio en la historia, sobre todo en los periodos de implantación, como es la falta concreta de cometidos.

Se fijaron como objetivos operativos los siguientes:

- Reducción de los índices de inseguridad objetiva y subjetiva. Para ello, se acordaron las siguientes acciones:
 - Presencia policial activa en las zonas y sectores de la ciudad.
 - Desarrollo por la Policía de Proximidad de aquellos programas que, en el campo de las relaciones ciudadanas, fueran acordes con los problemas y necesidades del entorno: Policía-Escuela, Policía del Mayor, Policía Turística, entre otros.
 - Realización de campañas de información para mejorar la seguridad de los ciudadanos.
 - Activación de iniciativas dirigidas a implicar al ciudadano en la solución de los conflictos que surjan en su comunidad y que estén relacionados con su seguridad.
 - Mejora de la imagen policial, en especial mediante:
 - Uniformidad cuidada.
 - Trato correcto y respetuoso con el ciudadano.
 - Mantenimiento de los elementos de servicio en perfecto estado.
 - Integración bajo un mismo mando de todas las unidades policiales que operasen en un mismo sector, lo que hace mejorar los resultados.
- Integración en el medio social, mediante las siguientes acciones:
 - Conocimiento de la realidad social del sector o zona de actuación encomendada.
 - Interacción Policía-comunidad para identificar y resolver mutuamente sus problemas de seguridad.

- Interlocución ordinaria con los colectivos ciudadanos dentro del sector.
- Eficacia y calidad en la gestión, que se concretaría en:
 - Formación de formadores en la estrategia y objetivos de la Policía de Proximidad.
 - Formación específica y actualización permanente de los agentes policiales.
 - Orientación constante y adecuada de sus superiores, a todos los niveles.
 - Información actualizada relativa a:
 - Actuaciones de índole operativa.
 - Tipología y dimensión real de la delincuencia de su sector con utilización o introducción de los soportes existentes o que se desarrollen.
 - Realidad social del entorno.
 - Establecimiento de incentivos motivadores para los que adopten iniciativas innovadoras, posibilitando la participación del Policía de Proximidad del reconocimiento institucional a la actuación realizada.
 - Desarrollo de sistemas de coordinación interna para posibilitar y facilitar las comunicaciones operativas ascendentes, descendentes y colaterales.
 - Establecimiento de mecanismos de interrelación con Servicios e Instituciones extra organizacionales.
 - Desarrollo de un sistema de trabajo en equipo que permita la incorporación al mismo de ideas, iniciativas y sugerencias derivadas de la propia experiencia de sus integrantes, así como de la autocrítica en común en aras de la consecución de la calidad en el servicio.
- Satisfacción de la demanda en materia de asistencia y protección, y en concreto las siguientes:

- Asumir la respuesta reactiva a tales demandas mediante una coordinación de tareas para la consecución de una prestación personalizada del servicio.
- Estructurar los servicios de forma que se garantice en todo caso el apoyo necesario a los agentes de proximidad de unidades adecuadas en función del requerimiento.
- Orientar y canalizar las demandas de seguridad.
- Realizar el asesoramiento al ciudadano en materia de autoprotección.
- Enfoque preventivo de la información de interés para la seguridad pública aportada por el ciudadano; y en concreto:
 - Realización de actividades dirigidas a la recogida de datos relacionados con la seguridad.
 - Favorecimiento de un clima de confianza hacia el Policía de Proximidad, y a través de él, hacia la propia Institución policial.
- Descentralización.

Como se puede apreciar, la tarea de aquellos pioneros de la Policía de Proximidad fue muy fructífera y a los pocos meses de iniciar el proyecto piloto, día a día iba tomando cuerpo. Además, lo que es más importante, cambiaba la sensación general de actuación de aquellos profesionales que trabajaban en estas unidades experimentales.

Los estímulos motivacionales no cesaban en aquel entorno de los primeros policías de proximidad. Al igual que sucedió con la Policía Local de Valencia, se organizó una visita de una semana a la *Greater Manchester Police* para estudiar sobre el terreno las formas de plantear el trabajo policial de los agentes británicos. Y como sucedió con la Policía Local de Valencia, pese a la dificultad del idioma, de pertenecer a sociedades muy diferentes y del sistema legal tan dispar, las similitudes se hicieron presentes y se constató la multitud de puntos de coincidencia, tanto en motivación como en extraer conclusiones y conocimientos aplicables en las ciudades españolas. Resulta oportuno agradecer de nuevo a la implicación personal del Inspector Frank Doyle, ahora

ya Chief Inspector y, en este caso también, del propio Jefe de la *Greater Manchester Police*, Sir David Wilmot, fallecido en junio de 2015 y a quien es de justicia rendirle el merecido tributo.

Asimismo, en pocos meses se organizaron varias conferencias más: en Canillas, Ávila y de nuevo en Navacerrada. También se programaron conferencias puntuales con las Asociaciones de Vecinos, se dieron charlas de todo tipo (a policías, representantes vecinales, políticos de todo signo, profesores universitarios, etc.) y hasta se organizó un certamen para premiar al mejor agente de proximidad del año. Todo aquello consiguió generar una expectativa importante que también ayudaba a consolidar este modelo de actuación policial. Se tenía casi como objetivo prioritario de los responsables del proyecto comunicar a todos y en todas direcciones las bondades de la Policía de Proximidad. No en balde se repetía hasta la saciedad uno de los consejos que da un clásico del gerencialismo empresarial, Kotter: “...si quieres liderar un proceso de cambio, lo más importante es comunicar, comunicar y comunicar”²²⁷.

En realidad esta apuesta por la Policía de Proximidad no obedecía a un antojo cualquiera ni había una petición generalizada para que se adoptase este medio de actuación. Todo lo contrario, si no se hubiera hecho nada (lo que tantas veces “se ha hecho” al frente de la Policía española, es decir simplemente contemporizar) nadie lo habría tenido en cuenta. En palabras del profesor Pin Arboledas:

“Así como en las estrategias reactivas los agentes de cambio pueden ser externos, en las proactivas suelen ser internos. Los lazos emotivos y afectivos con la organización no sólo no son un lastre, sino que adecuadamente utilizados pueden ser muy útiles. Incluso darán fuerzas a los agentes de cambio ante el desaliento que supone encontrar solapadas resistencias que aparecen cuando la necesidad de los cambios no es evidente.

²²⁷ KOTTER, J. (1997). *El Líder del Cambio*. Mexico. Ed. McGraw Hill.

Las resistencias pueden iniciarse en la propia alta dirección, incluso en el consejo de administración; por tanto, los agentes tienen que tener un especial talante. Los papeles de estrategia e implementador en el más alto nivel de la empresa conviene que coincidan en la misma persona, ya que su primer trabajo es convencer a sus más íntimos colaboradores. Para ello hay que usar técnicas psicológicas y antropológicas, como la creación de acontecimientos, rituales, mitos, metas... Pero el último objetivo es construir unos nuevos valores en la organización apelando el nivel motivacional y conceptual. Esto exige un liderazgo centrado en principios, generador de confianza y autoridad moral, que transmita la nueva visión institucional, primero a los directivos e, inmediatamente después, a los empleados”²²⁸.

Queda claro pues, la importancia que se le dio a ese liderazgo basado en principios, que motivaba, transmitía confianza y autoridad moral. Para ello, hacía falta profundizar en algo que resulta fundamental en todo proceso de cambio: la comunicación; y tratar de atajar los frenos e inconvenientes que se apreciaban desde dentro de la organización y que pese a surgir de modo muy sutil, representaban una rémora importante. También en palabras del Profesor José Ramón Pin:

“Para conseguir aliados del cambio es necesario comunicar sus excelencias y quitar los escepticismos, miedos y suspicacias que provoca. El arte de la comunicación es complejo. No se trata sólo de informar, la palabra comunicación exige “poner en común” y para hacerlo es necesario un camino de ida y vuelta, biunívoco. Hay que informar y realizar, a la vez, escucha activa. El contacto personal, la “cata” directa es necesaria. No se puede hacer sólo ordenando, hay que convencer y estar dispuesto a matizar en las partes no esenciales del cambio ante las sugerencias captadas”²²⁹

²²⁸ PIN ARBOLEDAS, J.R., “Estrategias para el cambio en las organizaciones humanas”, nota técnica FHN-269 de la División de Investigación del IESE, mayo de 1994, pg. 15

²²⁹ PIN ARBOLEDAS, J.R., “Cambio social y cambio en la organización. El caso del Cuerpo Nacional de Policía”. *Seminario Seguridad Pública y Policía en el s. XXI*. Madrid. Ed. Fundación Policía Española. pg. 138.

5.5.6.- Obstáculos y dificultades para la implantación de la Policía de Proximidad

Cualquier colectivo humano es, por naturaleza, resistente al cambio; esto sucede tanto en la empresa privada como en el sector público. Por eso, cuando se inició la implantación de la Policía de Proximidad se tuvo que superar una serie de obstáculos o fuerzas que funcionaban en contra del cambio. Además, aquellos que jugaban en contra del modelo lo hacían con cierta ventaja ya que como también comenta José Ramón Pin Arboledas:

“Las administraciones públicas tienen una gran capacidad de supervivencia y una inercia tremenda. Pueden pasar largos periodos de tiempo sin que se ponga en peligro su supervivencia, no sienten la necesidad del cambio”²³⁰.

Las principales dificultades y obstáculos, pueden concretarse en los siguientes que se citan a continuación:

- La propia cultura policial que se basaba en la patrulla de pareja, frente al patrullaje individual que propicia la Policía de Proximidad, precisamente para fomentar la mayor interrelación e imbricación con los vecinos.
- Algunas organizaciones sindicales que vieron en la Policía de Proximidad una especie de “municipalización” de la Policía Estatal.
- Parte del colectivo policial, especialmente los responsables y mandos que veían, si se producía la “inversión de la pirámide jerárquica”, una suerte de pérdida de status.
- La necesidad de contar con equipos técnicos adecuados para poder acudir con rapidez en ayuda del Policía de Proximidad que los precisara.

²³⁰ PIN ARBOLEDAS, J.R. (1999). “Cambio social y cambio en la organización. El caso del Cuerpo Nacional de Policía”. *Seminario Seguridad Pública y Policía en el s. XXI*. Madrid. Ed. Fundación Policía Española. pg. 137.

- La falta de adecuados sistemas informáticos que facilitaran las labores del policía de Proximidad, para poder realizar algunas acciones que se habían anunciado, como por ejemplo la posibilidad de realizar denuncias *in situ*, dar respuestas inmediatas a las cuestiones planteadas por los ciudadanos, etc.

Hay que tener en cuenta que algo que nos parece normal en estos momentos, pues prácticamente está al alcance de cualquier *smartphone*, en 1999 todavía era algo inimaginable a corto o medio plazo.

- Absoluto desconocimiento del verdadero objetivo y funcionamiento de la Policía de Proximidad por parte del mismo Cuerpo Nacional de Policía, con lo que incidía en exceso el rumor sobre la versión real y oficial.
- Resistencia a la ubicación de un solo policía en el mismo sector de forma continua, lo cual hacía que el agente policial fuera conocido por los vecinos; algo contra lo que se había luchado durante años, en que se propiciaba el anonimato.

A este respecto, hay que tener en cuenta que estábamos en años en que el terrorismo selectivo -sobre todo etarra- seguía asesinando de ahí que este hecho del anonimato policial levantase buen número de quejas y suspicacias, sobre todo internas y sindicales. Esto por otro lado, no era nada nuevo; ya sucedió en la Policía Local de Valencia y sigue sucediendo en múltiples aspectos, y en muchas plantillas tal y como se contempla en el capítulo 9 de este trabajo.

5.5.7.- Estrategias para superar los obstáculos y dificultades planteadas

Toda crítica tiene su contra crítica, y para poder superar los obstáculos que fueron surgiendo a medida que se trataba de implementar el proyecto de Policía de Proximidad, se fueron utilizando diversas estrategias que sucintamente podemos detallar en los siguientes puntos:

A. En primer lugar se realizó una encuesta²³¹ entre los ciudadanos para saber qué demandas planteaban en materia de seguridad y cuáles eran las principales preocupaciones en lo que a delincuencia se refería. De estos datos se extrajeron las siguientes conclusiones:

1. La sociedad pedía mayor presencia policial en la calle.
2. El ciudadano quería un policía próximo a él, con quién pudiera hablar y conocer por su nombre.
3. Quería una Policía preventiva no reactiva.
4. Solicitaba una Policía mediadora y dialogante, capaz de conseguir arreglos amistosos y desjudicializar así los conflictos.
5. Además, se constató que a los ciudadanos no les preocupaban en exceso los “grandes delitos” (terrorismo, narcotráfico...) que eran prioritarios para la DGP, sino pequeños delitos que alteraban la calidad de vida.

B. Según los datos de esta encuesta se establecieron como actuaciones prioritarias:

1. Contar con los representantes de los sectores sociales: APAs, AAVV, Asociaciones de Comerciantes, Voluntariado, ONGs...y se les invitó a participar en cursos de formación de los responsables de la puesta en marcha de la Policía de Proximidad en diferentes ciudades.
2. Se realizaron campañas de imagen del nuevo modelo de Policía de Proximidad, convocando a la prensa, radio y TV.

C. Informar a todo el colectivo policial del contenido del proyecto, para lo que se creó un equipo docente *ad hoc*, capitaneado por el propio Director General que

²³¹ Fuente: INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICÍA. (1998). Madrid. Difusión restringida.

se desplazó por todas las ciudades de España para explicar el contenido del proyecto y del enfoque de proximidad.

- D. Dotar de medios eficaces a los agentes de proximidad, para lo cual se adquirieron unas scooter muy atractivas y novedosas en el ámbito policial español (posteriormente han proliferado en diferentes plantillas) que hacía particularmente cómodo el patrullaje urbano. Asimismo, se adquirieron coches de apoyo y otro tipo de equipamiento moderno como radio-transmisores, uniformidad adecuada, etc.
- E. Realizar una adecuada selección de personal; partiendo de la voluntariedad se examinaba si tenía el perfil adecuado y a continuación se le impartía la instrucción correspondiente.
- F. Formación adecuada en todos los ámbitos, y en varios niveles, responsables e inspectores por un lado, y policías y oficiales por otro.
- G. Modificar las estructuras y organigramas dentro del CNP para que se permitiera llevar a cabo y ejercer las funciones propias de la Policía de Proximidad.

5.5.8.- Adecuación de la Estructura al enfoque de proximidad.

Durante el proceso de desarrollo de la Policía de Proximidad, y dado el punto de partida en que nos encontrábamos, con una estructura acorde a unos planteamientos de seguridad cercanos a la estructura militar, el Cuerpo Nacional de Policía fue adecuando sus servicios de forma paulatina. En aras a la concreción de este estudio reseñamos los siguientes puntos como los más destacables:

a) Máxima descentralización de los servicios supraterritoriales potenciando las Comisarías Locales y de Distrito, dotándolas del personal y medios necesarios de toda índole para asumir en su totalidad los servicios de seguridad ciudadana en su zona, sin perjuicio del apoyo complementario de otros servicios en casos necesarios.

b) Reestructuración de los servicios dentro de la Comisaría de Distrito mediante la adscripción estable de policías a zonas o sectores concretos. Cada barrio o sector del

distrito tendría sus propios policías que serían los responsables inmediatos de la seguridad de los ciudadanos de dichos barrios, acabándose con ello los departamentos estancos.

c) Extensión del modelo de proximidad, seguido para la prevención, a la investigación de los hechos criminales del distrito o sector; se introdujo la figura del investigador de proximidad, que establecía una línea de comunicación fluida con las víctimas y perjudicados de los hechos que investigaba, informándoles de los avances o resultados de la investigación, dentro de las cautelas y garantías debidas.

d) Potenciar los acuerdos de coordinación con otros Cuerpos Policiales, especialmente con Policías Locales, con el fin de dar respuesta a las demandas ciudadanas que cayeran dentro de su ámbito competencial.

Además, para poder concretar estos aspectos, era preciso variar la estructura operativa del Cuerpo Nacional de Policía, invirtiendo la pirámide, es decir, posibilitando que los órganos supraterritoriales quedasen relegados para cuestiones muy especializadas o de coordinación, mientras que el verdadero grueso funcional y operativo pasase a los órganos territoriales por su proximidad a los ciudadanos, a quienes, en última instancia, siempre se deben los servicios públicos de seguridad, el protagonismo debían de tenerlo las Comisarías Locales y de Distrito.

Éstas pasaban a estructurarse en torno a unidades básicas, denominadas M.I.P. (Módulo Integral de Proximidad), concepto que surgió como resultado organizativo de conjuntar prevención e investigación frente a la posible delincuencia de un espacio territorial que resultaba de la división de un distrito policial: el sector. Así pues, en cada sector del Distrito policial había un MIP y existirían otros tantos sectores como procedieran según la extensión y características criminales del ámbito geográfico.

Otra unidad modular, que por su característica multifunción se establecía para cada Comisaría, era el M.G.O. (Módulo General Operativo), cuyo nombre ya desvela la parcela de la actividad que se le iba a asignar: apoyar a los MIPs en cuantas actividades

tuvieran necesidad de contar con un potencial superior de efectivos o medios, sin exceder las propias posibilidades de la Unidad Básica Policial en la que se insertaba. Asimismo correspondían al MGO las funciones de Oficina de Denuncias, Sala 091, seguridad, calabozos, etc.

Las tradicionales tareas burocráticas, propias de la policía administrativa, que son labores esencialmente de documentación y las derivadas de la gestión de recursos humanos y materiales que integran el conglomerado policial del Distrito, así como el propio mantenimiento de la dependencia policial, se pensó que podían y debían ser unificadas en otra célula estructural que por sus características más apreciables venía a considerarse como la logística o el apoyo de la actividad policial. A esta célula se le denominó el MA (Módulo de Apoyo).

Por último, completaba la estructura esencial de una Comisaría tipo el EDU (Equipo Directivo de la Unidad), que integrado por el Jefe de la Dependencia y por el responsable de cada una de las células modulares, el MGO, el MA y los MIPs, constituía el núcleo de responsabilidad y control de la actividad, que venía a constituir una nueva manifestación más despersonalizada y objetiva de valorar la actividad.

De esta estructura básica de cada Comisaría se esperaba que fuera capaz de prevenir el delito, perseguirlo e investigarlo, realizando las inspecciones oculares necesarias, recibir y formular denuncias, establecer contactos ciudadanos, analizar y evaluar la delincuencia en el ámbito de su implantación territorial y hacer cuanto fuera necesario para la reducción de la cifra de infracciones.

Este modelo era modular y asimétrico, es decir que eran tan diferentes como necesario fuera en función de las circunstancias de cada Distrito. De hecho, los MIPs, eran los nudos del tejido policial que protegía la sociedad. Perfilando sus caracteres podemos decir que eran:

- Célula básica de la estructura policial.
- Autosuficientes.

- Modulares y aptos para su implantación repetitiva.
- Asimétricos y versátiles.
- Flexibles.
- Orientados a la consecución de los objetivos generales de la organización.

Decíamos anteriormente que la manera de vertebrar era una forma de entender el poder. Esta configuración que llevó a cabo el Cuerpo Nacional de Policía supuso un revulsivo y un cambio sin precedentes en la historia reciente de la Policía española.

5.5.9.- Extensión y consolidación

En sólo dos años la Policía de Proximidad fue un éxito en cuanto a su implantación en todas las Comisarías de España, y el propio equipo directivo se sorprendió de ver cómo iba calando la filosofía de proximidad entre los agentes uniformados, muchos de ellos antiguos miembros de la Policía Armada, pero que contaban con el más preciado de los atributos policiales: el sentido común.

También a nivel académico se realizaron diferentes seminarios con ponentes de altura, destacando entre todos ellos el organizado en los Cursos de Verano de El Escorial, del 5 al 9 de julio de 1999, en el que participaron algunos de los profesores más representativos y que más han escrito sobre Policía de Proximidad en todo el mundo. Podemos destacar entre otros a Denis Szabo, Marcus Felson o Edward Maguire. Algunas de sus ponencias, posteriormente editadas por la Fundación Policía Española, han sido citadas a lo largo de este trabajo.

5.6.- Policía 2000

Como continuación al enorme desarrollo que iba tomando la Policía de Proximidad, y tras una visita a la Policía de Nueva York donde el equipo que impulsaba

el proyecto tomó nota de algunas cuestiones novedosas que podrían aplicarse -no sin dificultad- en España, se decidió dar una vuelta de tuerca y buscar un nuevo hito en lo que se llamó proyecto de Policía 2000.

Las novedades que impactaron al equipo de Proximidad, al frente del cual se encontraba el propio Director General, fueron el llamado sistema COMPSTAT, comentado profusamente en el capítulo 4, un sistema de control estadístico prácticamente *on line*, que hoy día sigue sorprendiendo a todo aquel que se acerca a conocer los entresijos del Departamento de Policía de Nueva York o la remuneración variable por objetivos logrados.

Respecto al primer punto, se puede tener una idea somera si se revisa el caso de la Policía de Nueva York²³² al que ya hemos hecho referencia en varias ocasiones.

En cuanto al segundo, resulta más curioso pues aunque la legislación española contempla esa posibilidad, las reacciones contrarias tanto dentro de la casa como fuera pero en los propios ámbitos de la Administración fueron muy grandes.

En cualquier caso, el estudio de la Policía 2000 excede por completo el ámbito de este trabajo y se circunscribe más a cuestiones técnico policiales y de gestión de organizaciones complejas, tal y como así puede verse en el caso práctico realizado *ex professo* por el IESE y que puede encontrarse en sus archivos informáticos precisamente bajo ese nombre: POLICIA 2000

Los índices delictivos bajaban, los grandes delitos de los que había hecho gala siempre el Cuerpo Nacional de Policía tenían una cobertura adecuada, la lucha contra el terrorismo se percibía que era vencida poco a poco por las fuerzas policiales y los demócratas y todo parecía ir bien, y respecto a la Policía de Proximidad, decir lo mejor que se puede decir que se estaba consolidando poco a poco.

²³² HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, *Op. cit.*

Sin embargo, en julio de 2002 Juan Cotino fue sustituido en la Dirección de la Policía por Agustín Díaz de Mera quien decidió poner fin a estos programas, Policía de Proximidad y Policía 2000 y volver al sistema tradicional. Este fin enigmático lo interpreta quien esto escribe y que fue testigo de todo lo que aquí se dice, por el triunfo *in extremis* de los enemigos del cambio, quienes pese al alto rango de sus puestos administrativos se habían visto preteridos en la iniciativa de estos programas, motivo por el cual se había larvado un resentimiento difícil de digerir. En estas circunstancias, de miserias humanas si se me permite, es entendible que se sugiriera al nuevo Director recién llegado la conveniencia de finiquitar todo lo anterior.

No obstante al triste final de la experiencia, es reconfortante constatar día a día cómo muchos de aquellos profesionales que fueron pioneros en la Policía de Proximidad se vieron “contagiados” de por vida por aquella filosofía, lo cual, como veremos más adelante resulta muy positivo para el conjunto de la Policía y también de la sociedad en general.

En todo caso, resta una incógnita y es saber si la Policía de Proximidad es una forma de trabajo efímera o si, por el contrario, tendrá continuidad en el futuro. En eso, tenemos que entrar en el terreno de las suposiciones pero aun así, vamos a intentar hacer una proyección de lo que, a nuestro juicio, puede ocurrir basándonos en una serie de hechos objetivos.

5.7.- El futuro de la Policía de Proximidad en España

En estos momentos la Policía de Proximidad vive una suerte desigual. Como ya hemos indicado, en los Cuerpos Estatales, o por ser más riguroso en el Cuerpo Nacional de Policía, desapareció de sus programas en el mismo momento en que Juan Cotino dejó de ser Director. No obstante a ello, la semilla prendió en muchos profesionales que hasta aquel momento no conocían ese enfoque; estos policías, si no de derecho sí de hecho, mantienen en algunas plantillas la idea de lo que pudo ser la Policía de

Proximidad en toda España si se hubieran mantenido los programas ya iniciados al menos cinco años más. Sin embargo, la percepción de que seguridad y ciudadanía es un binomio indisoluble persiste y hemos de felicitarlos por ello.

En otras plantillas locales, como la Policía de Barrio en Valencia, se mantiene con éxito suficiente después de 25 años de existencia ininterrumpida y de haber conseguido abarcar la totalidad del territorio urbano sin dejar de atender ningún barrio. Pese a ello, la crisis económica ha hecho mella en las plantillas policiales al no haber incorporaciones de nuevos agentes durante prácticamente una década. Esto ha supuesto que los agentes de barrio en servicio de calle sean cada vez mayores y que, por tanto, en algunos barrios el servicio haya desaparecido por algo tan simple como la jubilación de los policías. Pese a esa dependencia de coyunturas puntuales, podemos asegurar que está plenamente consolidada. Eso mismo sucede en Hospitalet, Badalona, Palma de Mallorca, Castellón, Valladolid y otras muchas ciudades en que la Policía de Proximidad se conjuga en presente consolidado.

No hay que ocultar que también existen detractores y, en ocasiones, las críticas se disfrazan de objetividad y acusan a la Policía de Proximidad precisamente de ser ineficaz porque -y aquí está la trampa- aportan datos de incrementos delictivos allí donde se desarrolla esta orientación policial.

La explicación es sencilla ya que el efecto inmediato de aquellos lugares en que se implanta la Policía de Proximidad es que, con casi total seguridad, aparecerán más delitos de los que tenemos constancia, aflorarán nuevas irregularidades y, por tanto, el efecto inmediato puede parecer perverso porque a mayor dedicación pudiera parecer que los problemas no sólo no desaparecen sino que podrían aumentar. Es decir, cuanto más participativo y comunitario sea un modelo policial, más *inputs* recibe de la ciudadanía, incrementándose en consecuencia el nivel de reclamaciones y denuncias, lo que conlleva inflación estadística. Como dice Jesús Solares:

“Cuanto más confiados están los ciudadanos en la efectividad de la Policía, más casos de delincuencia denuncian, y entonces paradójicamente peor parece que es la situación, o que peor está actuando la Policía”²³³.

Esto no es nuevo y se produce también en otros ámbitos, como por ejemplo el de la violencia de género en que nos encontramos con la llamada “paradoja nórdica”²³⁴ y que consiste en que países como Dinamarca, Finlandia o Suecia, pese a invertir grandes cantidades en programas tendentes a buscar la igualdad de géneros, sin embargo, desproporcionadamente tienen altas tasas de violencia contra las mujeres.

Sin embargo, pese a las críticas conocidas, nuestra impresión es que en un futuro inmediato, y a medio plazo, se va a mantener la Policía de Proximidad con similares argumentos, principios y métodos que los que se siguen hasta ahora, y ello porque la sociedad actual así lo requiere.

Por otro lado, diferentes estudios sobre las posibles demandas de seguridad en el futuro²³⁵, señalan que las próximas décadas vendrán marcadas por un incremento selectivo de la inseguridad de base objetiva, y es previsible que surjan más delitos en determinados tipos, como tráfico de drogas en todas sus variables, así como también es

²³³ SOLORES ARROYTA, J. (1993) “La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública”. Ponencia presentada en las Jornadas *La Policía Local en el sistema de Seguridad Pública*, Barcelona.

²³⁴ <https://www.uv.es/uvweb/universidad/es/listado-noticias/describen-paradoja-nordica-mayor-igualdad-genero-mas-altos-indices-violencia-pareja-europeos-1285846070123/Noticia.html?id=1285966463901> [consultada el 12/9/2017].

Ver también Enrique GRACIA, Juan MERLO. *Intimate partner violence against women and the Nordic paradox*. *Social Science & Medicine*, 157, 27-30 (2016).

Enlace: http://authors.elsevier.com/a/1SqOi_6KUSg0Uy [consultada el 12/9/2017].

²³⁵ Ver informe BRUNDTLAN, realizado en 1987 para la ONU.

probable la aparición de nuevas tipologías, como pueden ser los delitos cibernéticos en todas sus gamas, los delitos ecológicos, los delitos contra el maltrato animal, etc.

A su vez, si la crisis remonta como así parece que está ocurriendo, y es lógico que ocurra a medio plazo, en las sociedades de Occidente, Europa y Estados Unidos de América, no se alcanzarán las cotas de gasto-consumo familiar que se lograron en los últimos lustros, por lo que habrá que plantearse un marco más austero que posibilite alcanzar los resultados previstos de forma más eficiente; o lo que es lo mismo: hacer más (o al menos, igual) con menos presupuesto. Es decir, la época de las vacas gordas todo parece indicar que ya no se va a volver a producir y habrá que gestionar la Administración en general con criterios de mayor contención, prudencia y mesura.

En una reflexión similar, Oscar Jaime Jiménez²³⁶ mantiene que a medio plazo una posible y sensible mejora en el Estado de Bienestar fijará las incertidumbres e inseguridades sociales –aquellas que se generan en el imaginario público– en cuestiones que tienen que ver con el desarrollo sostenible; mientras que las incertidumbres que tienen su origen en el individuo, las que proceden de lo que cada persona siente y padece, tenderán a centrarse en inseguridad sobre la salud y las atenciones llamadas “de dependencia”.

La inseguridad personal y ciudadana presentará, según concluye este autor, una nueva cara, y los responsables policiales estarán obligados a anticiparse a este fenómeno preparando sus organizaciones a ese nuevo modelo de relación.

²³⁶ JAIME JIMENEZ, O. (2009). *La seguridad integral: España 2020*. Madrid. Univ. Carlos III.

5.7.1.- Coyuntura actual: Una crisis que persiste y los ciudadanos sufren a diario

Como decíamos anteriormente, hemos tenido una crisis muy profunda de la que aún estamos en fase de superar. Desde el último tercio de 2007, el mundo vive en crisis. Una crisis que en algunos países, como España, se ha agudizado hasta límites impensables hace apenas una década y, a causa de la cual, descubrimos un escenario dramático en el que nos encontramos con grandes bancos que han desaparecido, fortunas que se han esfumado, inversiones millonarias cuestionadas, los ahorros de muchos volatilizados por la mala gestión de unos pocos, y sobre todo con una atmósfera agobiante de pesimismo, de porvenires limitados y de horizontes mutilados. Pero la crisis no es una cuestión puntual circunscrita a variables macroeconómicas:

“...la crisis de España no es sólo el problema de la burbuja inmobiliaria. Más allá de la crisis coyuntural está una crisis estructural e institucional que requiere de cambios más profundos”²³⁷.

Hay cientos de síntomas de una sociedad “enferma”: los niveles de fracaso escolar están entre los más altos de Europa; en los tres indicadores utilizados por el informe PISA (comprensión lectora, competencia científica y competencia matemática) España está a muchos puntos por debajo de la media de la OCDE; no hay ni una sola Universidad española en el *ranking* de las 200 mejores Universidades del mundo²³⁸, lideramos el consumo de cocaína y cannabis en la Unión Europea²³⁹ e igualmente el consumo de alcohol y tabaco entre los jóvenes está entre los más altos del mundo²⁴⁰;

²³⁷ FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, J. (2012). “La salida de la crisis: cómo y cuándo”. Madrid. Conferencia dictada en el Club Empresarial ICADE el 21 de septiembre de 2012.

²³⁸ Ver Ranking de Shanghái, publicado por EL PAIS (15/08/2013).

²³⁹ Ver EL MUNDO (15/11/2012).

²⁴⁰ Ver Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España 2011-2012 (Plan Nacional sobre Drogas).

con la crisis se ha disparado el número de suicidios; los datos demográficos son escalofriantes: la población envejece y hay muchos pueblos en lo que es una rareza ver a un solo niño; tenemos una “generación perdida” (la generación “ni-ni”) con una cifra aproximada de 750.000 jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni hacen nada salvo vegetar y ver la telebasura; y podríamos citar otros muchos datos igualmente espeluznantes que son síntomas de un fracaso colectivo con graves patologías y:

“...en términos éticos la «patología» es equivalente a la actuación con falta de calidad humana. La enfermedad ética de una organización vendría explicada por las presiones que ésta ejercería sobre sus miembros contribuyendo a su personal empobrecimiento”²⁴¹.

5.7..2.- La crisis también afecta a la Policía

Hay que añadir además dos características de la seguridad que se significan en el actual contexto social: la permeabilidad y la singularidad.

Permeabilidad porque la Policía, como tal, no ha sido un elemento extraño al entorno en que nos movemos: sus hombres y mujeres son ciudadanos que sufren las diferentes crisis que padece España (económica, política, territorial, educacional y, sobre todo, moral y de valores) y, a la vez, son miembros de una de las instituciones tradicionales que garantizan la pervivencia del propio Estado y por tanto del *statu quo* en que nos relacionamos y vivimos. Son parte del problema y, también, parte importante de la posible solución.

Singularidad, porque la Policía no es una institución más. Vela por la protección de los derechos y libertades y garantiza la seguridad ciudadana. Esta apreciación

²⁴¹ GUILLÉN, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Madrid. Prentice Hall.

genérica se agudiza de forma singular en el caso de las Policías Locales, en su faceta de proximidad; es la institución de primera y última instancia y la que mejor identifica el primer escalón de seguridad global. Por ello, exige contar también con un fuerte componente asistencial, solidario y de servicio que no se recoge en el estricto tenor normativo.

Este desánimo también se produce en lo tocante a la organización administrativa en donde las partidas presupuestarias merman, los suministros decrecen, las nuevas convocatorias de acceso se dilatan en el tiempo (con lo que ello supone respecto al envejecimiento de las plantillas) bajo el confuso concepto de las tasas de reposición, la inversión disminuye en su integridad, y toda la gestión en general se resiente de forma considerable. Este cúmulo de circunstancias repercute finalmente en la operativa general, en los resultados estratégicos, en las ratios de eficiencia y también en la satisfacción de los ciudadanos y de los propios policías.

Cuando se produce insatisfacción en el trabajo, se producen consecuencias negativas que se manifiestan a través de comportamientos de evasión como pueden ser bajas laborales, falta de interés, indisciplinas, etc. En estos momentos, la motivación de los policías no puede ser cuestión secundaria. A su vez, es preciso conocer cuáles son los factores desmotivantes (en este caso, los relacionados con la crisis), cuáles son las barreras que inhiben la comunicación fluida, y habrá finalmente que replantear también los objetivos personales y los objetivos generales para la organización. También en este ámbito la Policía de Proximidad ha demostrado algún poder taumatúrgico de forma y manera que los niveles de satisfacción y compromiso de aquellos agentes dedicados a tareas de proximidad representan unos índices mayores que el resto de grupos de la organización²⁴².

²⁴² Encuesta interna de la Policía Local de Valencia de Octubre/2011.

5.7.3- Otras crisis

Pero además de las cuestiones económicas, como ya hemos apuntado en párrafos anteriores, España padece otras crisis, en plural: la territorial, en la que no vamos a detenernos pero que está tan presente en el día a día mediático y político, la estructural de la que tanto se sigue debatiendo en diferentes foros, y la crisis de valores que, a decir de muchos es la peor, por ser causa y origen del resto.

En general, España después de cuatro décadas de democracia, parece que está atravesando -como sucede con el ser humano- “la crisis de los cuarenta”, en expresión del ensayista José Ovejero²⁴³.

En los hombres esta etapa crítica suele caracterizarse por un inconformismo con el entorno, una irrazonable atracción por recuperar la juventud, con las derivadas consiguientes de culto al cuerpo, propensión al consumismo y deseo de nuevas experiencias. Es decir, supone un rechazo a la realidad y una búsqueda de algo etéreo que nunca se consigue. Frente a esto, cabe reaccionar con un planteamiento de madurez, esto es, con un razonamiento más lógico, una actitud más positiva y un análisis interior en relación con su contexto personal. Esto es, mirarse al espejo crítico sabiendo descubrir desde esa imagen invertida, los propios valores reales de cada uno, nuestras fortalezas y debilidades, nuestras alternativas y oportunidades para hacer una vida mejor.

En la sociedad pasa algo parecido, y con respecto a esta crisis, efectivamente, con todos sus males, parece que lo peor no es tanto la economía sino que “*un alto*

²⁴³ Consultar la noticia en https://www.google.es/amp/m.eldiario.es/politica/escritor-Jose-Ovejero-diagnostica-Espana_0_160284010.amp.html [consultada el 14/8/2017].

segmento de la población no ha interiorizado lo grave de nuestra situación”²⁴⁴, un poco como aquello que decía Ortega: “*No sabemos lo que nos pasa y es eso precisamente lo que nos pasa*”. Y es que la gente huye de la realidad y no le gusta ver en los espejos aquello que no desea ver. Pero de la crisis se sale, y saldremos más pronto que tarde. Decía Virgilio: *Possunt quia posse videntur* (ellos pueden, porque creen que pueden) y una voluntad similar es la que queremos fijarnos como norte.

De momento, no hay que regodearse en los aspectos negativos; sólo una cosa nos interesa de la crisis: su puerta de salida. En lo tocante a esa vía de escape, parece lógico pensar que la salida de esta crisis va a modificar el entorno conocido, a todos los niveles: por supuesto económico, pero también social, educativo, laboral, familiar, ciudadano, institucional, empresarial, organizacional, etc. Podemos estar ante un cambio de ciclo, de paradigmas, de estructuras, de modelos y de arquetipos, y para iniciar estos nuevos tiempos con el brío suficiente se requerirá una convulsión de optimismo para superar penurias y volver a la ilusión real, y a una esperanza cierta que tenga como eje al ser humano.

Estamos convencidos de que la idea tradicional acerca de la seguridad y la Policía también se verá afectada por estos cambios y, a nuestro entender, todo apunta a que la nueva Policía habrá buscar en sus esencias para dar las respuestas que se le exigen. Y a esa búsqueda de soluciones y las reflexiones pertinentes para dar respuestas adecuadas, respuestas éticas por supuesto, a la seguridad en España contribuirá la Policía de Proximidad.

Pese a lo comentado, la percepción de los ciudadanos, según los sociólogos, no es de preocupación en absoluto, y todo indica que España está instalada, en palabras de

²⁴⁴ FERNÁNDEZ-VILLVERDE, J. (2012). “La salida de la crisis: cómo y cuándo”. Madrid. Conferencia dictada en el Club Empresarial ICADE el 21 de septiembre de 2012.

Wert, en una: “...cultura del *carpe diem*, desentendida de lo social-abstracto y más atenta al disfrute que al sacrificio”²⁴⁵.

Por otro lado, otra cuestión que llama la atención es la autocomplacencia de los españoles en valores como el de la tolerancia, cuando la realidad no es tan lisonjera, ya que según el mismo autor: “...lo sospechoso de tan universal y compacto consenso de tolerancia... es que casa mal con lo que vemos por la calle”²⁴⁶.

Las recetas no son sencillas pero todo pasa, como ya hemos adelantado, por la voluntad, la determinación y el exprimir al máximo nuestras fortalezas, que son muchas. José Ovejero, apunta a esta cuestión como la mejor fórmula para superar la crisis, esto es: “la única esperanza es la capacidad de imaginación de la calle”²⁴⁷.

Aunque hay varios estudios de calado que tratan de las claves para construir, entre todos, la España del futuro,²⁴⁸ quizá en el ámbito policial los caminos y las posibles soluciones difieran. En lo que no difieren es en que la primera reflexión que debe hacerse ha de estar dirigida a averiguar el camino a seguir y que ese itinerario ha de estar regido por valores éticos y deontológicos. ¿Cuál es, pues, el camino y qué pasos hemos de dar para ganar el futuro, dando mejor servicio a los ciudadanos?

Hace unos párrafos hablábamos de la doble influencia de las crisis en la Policía, en tanto personas individuales y en tanto organización. En el primer caso las fórmulas para afrontarla, partiendo de un reforzamiento y asentamiento de los valores personales, no son diferentes al del resto de los ciudadanos. Así, respecto a los valores individuales,

²⁴⁵ WERT, J.I.(2012). *Los españoles ante el cambio*. Madrid. FAES.

²⁴⁶ WERT, J.I.(2012). *Op. cit.*

²⁴⁷ Ver EL CONFIDENCIAL (2/8/2013).

²⁴⁸ Ver por ejemplo el Informe EVERIS, varios autores. Un momento clave de oportunidad para construir entre todos la España admirada del futuro.

habría que incidir en valores como la honradez, la cultura del esfuerzo, la colaboración con los ciudadanos, la austeridad, el trabajo, etc. Todo esto nos recuerda a valores, adjetivos y características que son igualmente propios de la Policía de Proximidad.

5.7.4.- La proximidad como necesidad

A la hora de sistematizar este fortalecimiento de los valores individuales de los policías y de la Policía, el resultado no se alejaría mucho a incluir el espíritu positivo, la objetividad y razón, la cultura del esfuerzo, la proximidad y solidaridad, así como la cooperación.

La solución no está al alcance de nadie en particular, sino al alcance de todos, porque la seguridad es una cuestión que a todos atañe. En cualquier caso, la proximidad (en cuanto a enfoque de actuación policial) en el momento de su nacimiento y su consolidación era más cuestión de calidad de servicio; sin embargo, ahora en este momento de crisis generalizada, es cuestión de mera necesidad. En época de crisis la resolución de conflictos es una necesidad y una obligación ética, y por eso la Policía de Proximidad en tanto en cuanto implica un cambio de cultura y de filosofía, ha de tener su papel protagonista en la Policía del futuro y, sobre todo, en el plano que relaciona a la institución policial con la ciudadanía.

No hay que olvidar que el eje de la Policía de Proximidad, no es otro que el de la comunicación constante con la comunidad, el del diálogo, de la colaboración y llevar adelante aquellas cuestiones que se decidan entre la Policía y la propia Comunidad. Esta comunicación (que habrá de ser mutua y recíproca) no es una aportación nueva al campo de la teoría policial sino que ya en el *IV Symposium de Criminología Comparada*, celebrado en Montreal en 1972, se resaltó la necesidad de fomentar el aspecto social de la Policía, siendo preciso destacar el valor del policía como persona y no como elemento anónimo del cuerpo policial al que perteneciera.

En definitiva, en pleno siglo XXI las tendencias indican con claridad la preferencia por una Policía que cuida de la seguridad (lo cual es obvio) pero cada día más, y en línea con las aspiraciones de mayor calidad de servicios comunes a los países desarrollados, así como a la necesidad, derivada de las carencias actuales, por una mera cuestión de eficiencia en la gestión.

Es decir, y a modo de estrambote, la Policía de Proximidad con los actuales panoramas sociales, económicos, urbanísticos, políticos, etc., no es sólo el colofón a un trabajo bien hecho, un complemento a la calidad del servicio, sino que es cada día más una necesidad de la sociedad que demanda a los poderes públicos.

Finalizamos aquí la primera parte de este trabajo, en la cual hemos realizado un estudio descriptivo de una realidad policial *ex ante*, esto es ver qué es la Policía de Proximidad, sus características, los diferentes modelos de proximidad, referentes en diferentes lugares del mundo, etc. Por otro lado, hemos respondido al interrogante acerca de si cabe un planteamiento de proximidad en la Policía española. Esta respuesta no puede ser más que positiva ya que, no sólo la Policía, toda la Administración se ve arrojada de una serie de valores: transparencia, eficiencia y proximidad, entre otros, que resultan irrenunciables en un modelo de sociedad de futuro.

A lo largo de estos cinco primeros capítulos hemos explorado una realidad vivida en primera persona; hemos tratado de mostrar esa realidad y las experiencias que conlleva; hemos analizado algunas de ellas, y otras quedan a modo de invitación para futuras líneas de investigación; en definitiva, hemos realizado un esfuerzo de investigación tendente a prefigurar, en su acepción de la RAE de “*representar anticipadamente algo*”, el escenario policial español de las últimas décadas.

En la segunda parte de este trabajo, nos aproximaremos a ese futuro inmediato que augura un cambio de era, vamos a dedicar otros cinco capítulos a realizar una proyección *ex post* de lo que puede significar la proximidad en el panorama policial español.

Si en la primera parte exploramos, mostramos y analizamos una realidad, en esta segunda trataremos de confirmar esa tendencia policial de nuevo cuño como es la Policía de Proximidad, evaluar en cierta medida su implantación, y también afirmar su validez. En resumen, trataremos de configurar una propuesta de ética aplicada al mundo de la seguridad y la ciudadanía en el siglo XXI.

En definitiva, estamos tratando de que en una primera parte mostramos, exploramos, analizamos y prefiguramos una realidad policial y en la segunda, que vamos a iniciar evaluamos, confirmamos, afirmamos y configuramos una realidad y, lo que es más importante a nuestro juicio, una proyección de la misma con propuestas abiertas de nuevos escenarios para dar respuestas adecuadas a los problemas ciudadanos del tercer milenio.

PARTE SEGUNDA

LA POLICIA DE PROXIMIDAD COMO ÉTICA APLICADA

Capítulo 6

La ética cívica como origen de la proximidad

*“Hay lugares en donde no se teme a la Policía, comisario.
Pero en esos lugares, usted no sería policía”*

Raymond Chandler; frase de Philip Marlow en *El largo adiós*

Con este capítulo, se inicia la segunda parte del trabajo de investigación cuyo análisis pretende ser *ex post*, a la aparición de la Policía de Proximidad y a los diferentes proyectos y modelos de trabajo que, con mayor o menor fortuna, fueron apareciendo en España en la última década del siglo pasado. Tal y como hemos apuntado anteriormente, trataremos de confirmar, evaluar y afirmar su validez, para configurar así una propuesta ética de Policía de Proximidad.

Quisiéramos remarcar este último aspecto porque el presente trabajo de investigación pretende ser también un enfoque de futuro, que abra nuevas vías de estudio y reflexión, con proyección y propuestas de avance y de progreso respecto a un modelo de Policía para las necesidades del siglo XXI. Además, un objetivo prioritario es el que emana de la voluntad de que estas reflexiones técnico policiales resulten fáciles de aplicar en su dimensión práctica. O dicho con palabras de Adela Cortina:

“Frente a la idea aristotélica de que un saber es más digno cuanto más inútil, la filosofía de nuestros días trata de resultar útil a la sociedad y a las personas, tal vez por gozar entre ellas de cierta legitimidad”²⁴⁹.

En ese objetivo de ser útiles a la sociedad, ciframos el empeño de este estudio. Este intento que nos estimula, enlaza aquí y ahora con otra reflexión de Adela Cortina y que sugiere una continuación a la que acabamos de expresar. Dice la profesora Cortina:

“...dos caras de una misma moneda: la reflexión filosófica -la ética filosófica- y la moral de la vida cotidiana, en la que se expresa como ética cívica; como la ética de los ciudadanos de sociedades moralmente pluralistas”²⁵⁰.

Ética y pluralismo -“dos caras de una misma moneda”- es un buen resumen del eje vertebrador de este capítulo, ya que para que un planteamiento de ética cívica funcione y sea útil en un contexto histórico social y democrático, se precisa que se respeten muchos puntos de vista, muchos pensamientos, creencias, ideas y planteamientos diferentes, aunque coincidentes en unos aspectos -los “mínimos éticos”- y valores fundamentales. Así pues, este pluralismo ha de resultar definitorio en la búsqueda de esa ética cívica, como plural es la propia sociedad en que conviven ciudadanos de múltiples formas de ser y de pensar. Esta ética de los ciudadanos, para poder servir mejor a la sociedad, debe enriquecerse en su pluralidad. No sirve una ética cívica exclusivamente teórica, pero tampoco una única ética monolítica y aislada del resto de ciudadanos. De nuevo la profesora Cortina resulta certera en sus observaciones:

“...las éticas aplicadas no deben construirse desde una sola teoría ética, porque cuantos trabajan en ellas convienen en afirmar que diferentes problemas requieren el concurso de teorías diferentes para resolverlos. La realidad es multilateral y, sin

²⁴⁹ CORTINA, A. “El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica crítica de las actividades humanas”. *ISEGORÍA/13*, (1996), pg. 119.

²⁵⁰ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Trotta. pg. 12.

*embargo, las distintas teorías suelen centrar su atención en determinado aspectos, ...*²⁵¹.

Es decir, la pluralidad enriquece a toda la sociedad y conviene tener esta premisa como punto de partida e incidir desde ella en la teoría de “*ética de mínimos*” sobre la que tanto ha escrito la profesora Cortina y que con tanta fidelidad se ajusta al sentido de esta necesidad de ética cívica. Así, en otro apartado afirma:

*“...entender la ética cívica de las sociedades moralmente pluralistas como aquella en la que se articulan las distintas éticas de máximos que en esa sociedad se ofertan, algunas de las cuales son religiosas y otras seculares, desde una ética de mínimos de justicia por debajo de los cuales es imposible caer sin incurrir en inhumanidad. La “fórmula mágica del pluralismo moral” consiste entonces en compartir unos mínimos de justicia, progresivamente ampliables, y en respetar activamente los máximos de felicidad y de sentido de la vida que no se comparte, pero son valiosos”*²⁵².

No es nuevo este empeño ni responde a teorías novedosas. Es algo sencillo, práctico y cercano al sentido común. Tenemos además en España algún ejemplo rotundo que cabe recordar de tanto en tanto y que no es otro que la transición política, a la que precedió una “transición ética”. Citamos una vez más a la profesora Cortina:

*“La transición que España vivió en los años setenta del siglo XX fue sin duda política, pero posible porque nuestro país había venido realizando desde hacía años una transición ética. El monismo moral oficial coexistía con un pluralismo moral real, en virtud del cual distintos grupos sociales ofrecían distintas propuestas de vida en plenitud y no una sola; amén de que los valores que marcaban el rumbo de la orientación social habían venido transformándose en la vida cotidiana”*²⁵³.

²⁵¹ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Trotta. pg. 51.

²⁵² CORTINA, A. (2010). *Op. cit.* pg. 31.

²⁵³ CORTINA, A. (2010). *Op. cit.* pg. 29.

Con carácter previo a buscar esas pautas que denominamos ética cívica cabría hacernos algunas preguntas que ayudan a centrarnos en la reflexión que pretende esta segunda parte de este trabajo y que se desarrollarán en los apartados en que se divide el presente capítulo.

La primera de esas preguntas sería dónde estamos, es decir, en qué situación se halla la sociedad española, por lo que partiremos de un breve análisis de la coyuntura actual, en donde parece evidente que existe cierto desapego de los ciudadanos por lo público.

Más adelante, veremos la importancia de una ética cívica como epicentro de la sociedad democrática y pluralista. Y en tercer lugar, nos centraremos en aquello que se viene denominando éticas aplicadas, en donde la Policía de Proximidad, sustrato de este trabajo, vendría a ser el objeto central de una ética aplicada a la función policial y que pudiera esgrimirse como paradigma de la Policía del tercer milenio.

Somos conscientes de que se trata exclusivamente de unas pocas pinceladas pero confiemos en que sean suficientes para poder centrar nuestro objeto de estudio. Comencemos, por tratar de ver en qué momento nos encontramos.

6.1.- La coyuntura social: sensación de corrupción y desapego hacia lo público

España vive un momento crítico y complejo con problemas estructurales, como pueden ser una grave crisis laboral, una alta sensación de desapego hacia lo público y con una corrupción que preocupa mayoritariamente a los ciudadanos. Cualquier análisis sociológico²⁵⁴ o demoscópico, así como las encuestas que publican tanto el CIS como

254 Ver por ejemplo VILLORIA, M. “La corrupción en España: rasgos y causas esenciales” en *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, n° 15 (2015).

otras empresas privadas ponen de manifiesto la preocupación que expresan los españoles ante el fenómeno creciente de la corrupción política.

Manuel Villoria mantiene la opinión de que en España no existe una corrupción sistémica y la corrupción detectada en los funcionarios es baja²⁵⁵, sin embargo la preocupación por la corrupción, normalmente centrada en la política pero generalizada en todo el entorno de lo público, se ha disparado de forma preocupante. Otros autores, mantienen que la corrupción es algo más generalizado de lo que pensamos. En palabras de Juan María Bilbao:

*“La corrupción es un fenómeno universal, recurrente, tan antiguo como la historia de la humanidad. Porque es connatural a la propia naturaleza humana. En todos los tiempos, sistemas políticos, culturas y religiones”*²⁵⁶.

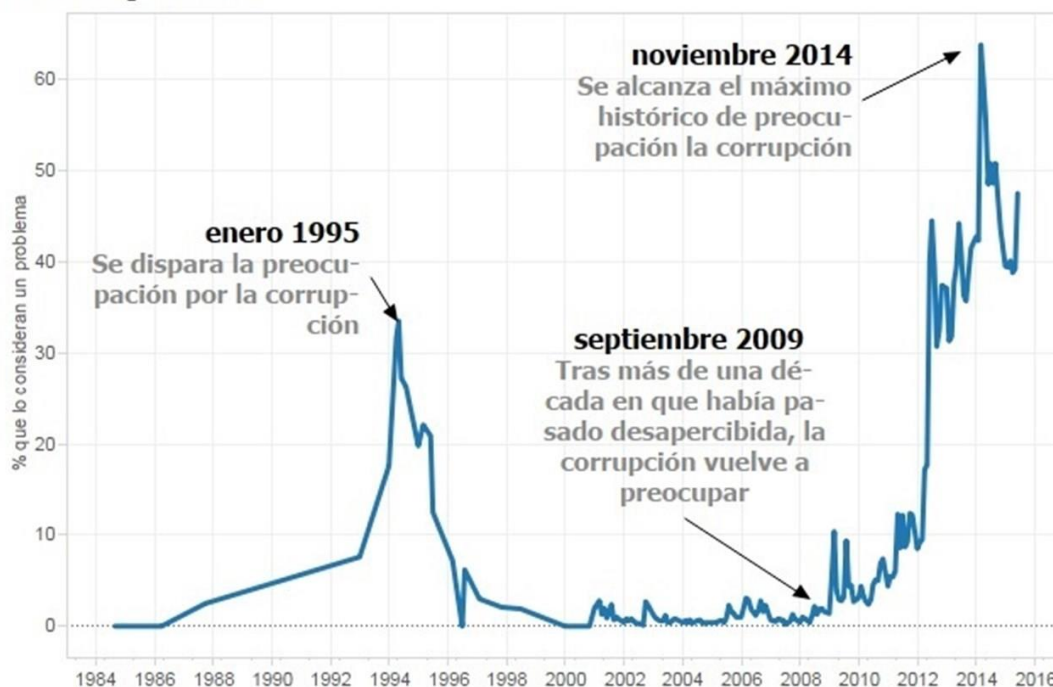
Si esto es así, lo que solivianta en estos momentos a muchos ciudadanos es la coincidencia de hechos llamativos de corrupción con una atmósfera generalizada de crisis económica, carencias y restricciones; todo lo cual, hace que se enerven las críticas negativas hacia un sistema que no ha podido detectar ni evitar situaciones tan vergonzantes.

Si nos fijamos en el cuadro que se aporta a continuación, cuya fuente es *Europa Press*, existe una clara evidencia de que ha sido la crisis económica la causante de esa sensación, ya que se produce una espectacular subida en cuanto a percepción ciudadana, coincidente con los peores momentos de la crisis económica, en donde se han alcanzado los picos históricos que se produjeron en noviembre de 2014.

²⁵⁵ VILLORIA, M. (2015). *Op. cit.*

²⁵⁶ BILBAO, J.M. “Encuesta corrupción. Corrupción y sistemas políticos contemporáneos” en *Teoría y realidad constitucional* n° 25 (2010), pp. 15-55.

Así se ha disparado la preocupación por la corrupción



El cuadro es suficientemente claro y se explica por sí solo. No obstante, pueden encontrarse multitud de bancos de datos sobre este tema cuyo resultado no difiere en gran medida de los que aportamos²⁵⁷.

Una vez explicado quedan las consecuencias, esto es la situación de desapego hacia lo público que parece haberse instalado en nuestra sociedad. Ante esta situación de desesperanza, cuyas derivadas y consecuencias son difícilmente predecibles, cabría preguntarse qué vías pueden ser más eficaces para poner coto a la corrupción.

²⁵⁷ Según el barómetro del CIS la corrupción ha sufrido una espectacular subida desde septiembre de 2009, como uno de los problemas que más preocupan a los españoles, estableciendo su punto más alto en noviembre de 2014.

6.1.1.- Poner freno a la corrupción

Poner freno a la corrupción supone evitar que se produzcan nuevos fenómenos que pudiéramos considerar de corruptos. Para ello, conviene fijar unas características definitorias de qué es la corrupción.

La corrupción admite múltiples definiciones, entre ellas destacamos la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción, de 21 de mayo de 1996, y que la define como “*todo abuso de poder o irregularidad cometida en un proceso de decisión a cambio de un incentivo o ventaja indebidos*”.

El profesor Domingo Moratalla estudió la corrupción política y social hace más de dos décadas, cuando ya era un tema “actual”, en un artículo titulado “*La perversión de la palabra*”²⁵⁸. En el mismo se sorprendía de la resignación e inmunización generalizada de la sociedad ante esta fragmentación de la ética ciudadana. A continuación trataba de ajustar un diagnóstico que cifraba en varios aspectos:

*“...lo primero que nos encontramos es una lógica de la ocultación, de la oscuridad y de la negatividad, una lógica en la que se han pervertido las mediaciones que sostienen los valores compartidos; una lógica donde la palabra compartida ha dejado de ser palabra ciudadana, palabra política y palabra educativa”*²⁵⁹

También señalaba, además de esa “perversión de la palabra”, como factores determinantes de la corrupción, no tanto “*a las instituciones como a los agentes que la van conformando*”. Es decir, el factor humano que se articula en torno a tres aspectos: el

²⁵⁸ DOMINGO MORATALLA, A. “La perversión de la palabra”, publicado en El ciervo, nº 525, Diciembre de 1994, pp. 5-7.

²⁵⁹ DOMINGO MORATALLA, A.(1994). *Op. cit.* pg. 6.

clientelismo partidista, la oligarquización de los partidos y el *agusanamiento* de las instancias externas de objetividad por la lógica de los partidos.

Asimismo, el profesor Domingo Moratalla alertaba del nacimiento de unas reacciones que nacían al socaire de lo que él denomina las subculturas del contencioso o la subcultura del lamento. Finalmente, como conclusión del citado artículo, se alerta del escenario de la “cultura del por si acaso” y del escenario desalentador ante la constatación de un panorama desmoralizante para finalizar blandiendo una rendija a la esperanza:

“Una cultura política (...) debe trabajar en otros frentes. Una cultura que, sin pretender homogeneidad en sus propuestas, está llamada a incentivar y a promover el buen gusto, el trabajo bien hecho y la palabra sincera. No faltan quienes piensan que debe estar basada en un individualismo regulado, controlado y “responsable”; edificada sobre menores niveles de exigencia personal pero mayores niveles de eficacia institucional”²⁶⁰.

En definitiva, hay que apostar por reforzar los niveles de eficacia institucional ya que las actitudes y acciones humanas están al albur de las decisiones individuales que pueden obedecer a multitud de razones.

Además de las consideraciones anteriores, a los efectos de este apartado haremos uso también de una definición basada en lo empírico y la praxis cotidiana. Vamos a utilizar por ello, los rasgos definitorios que utiliza el profesor Antonio Argandoña en uno de sus trabajos, para quien hay corrupción cuando concurren los siguientes hechos:

“Intercambio. La corrupción se basa en la interacción entre dos o más personas, entre las cuales una inicia o induce un acto corrupto y otra lo acepta. Se trata de un

²⁶⁰ DOMINGO MORATALLA, A.(1994). *Op. cit.* pg. 7.

intercambio de beneficio -recompensa que suele suceder de forma voluntaria y con mutuo acuerdo.

Violación de las normas. La corrupción es un comportamiento inmoral que va contra las normas legales y los valores morales.

Abuso de poder. Los agentes corruptos utilizan su posición de poder y la autoridad conferida para su propio beneficio.

Ausencia de víctimas directas. La corrupción no suele producir víctimas directamente; por el contrario, en un acto corrupto, todos los que participan pueden ganar. Las víctimas son los que están fuera de la relación de corrupción.

Secretismo. Los agentes corruptos conforman una comunidad íntima, cerrada y oculta en la que acuerdan de forma secreta los objetivos y ventajas ilegales e inmorales de sus relaciones de intercambio.”²⁶¹

Partir de una definición facilita ponerle freno ya que contrarrestando cada uno de sus ítems, resulta más fácil su paulatina neutralización; así, partiendo de esta definición, a través de la transparencia, reforzando los controles para evitar el abuso de poder, con un mayor rigor en el control normativo y persiguiendo e investigando (fiscalmente por ejemplo) las vías de enriquecimiento, podríamos poner fin a los diferentes episodios de corrupción.

En el sector público la corrupción suele presentar la característica de que en ese intercambio de intereses económicos una de las partes es pública y la otra privada. El rechazo generalizado a la corrupción ha tenido como derivada el nacimiento de medidas y procedimientos de control en el mundo de la empresa. Entre ellos destacamos los siguientes:

²⁶¹ ARGANDOÑA, A. “La lucha contra la corrupción: una perspectiva empresarial”, *IESE-Cuadernos de la Cátedra “La Caixa” de responsabilidad social de la empresa y gobierno corporativo* (2009), pg. 8

- Décimo principio del Pacto Global de Naciones Unidas.
- Directrices de la OCDE para empresas multinacionales.
- Iniciativa de Alianza contra la Corrupción (PACI – *Partnering Against Corruption Initiative*).
- Iniciativa para la Transparencia de Industrias Extractivas (EITI – *Extractive Industries Transparency Initiative*).
- Reglas de conducta sobre extorsión y soborno en las transacciones internacionales de la Cámara de Comercio Internacional.

Este tipo de medidas no sólo son recomendables sino que resultan totalmente necesarias ya que muestran el grado mayor de eficacia en conseguir reducir la corrupción real y la percepción social de la misma. No hay que olvidar este último aspecto, que desemboca en el desapego hacia lo público, por su indudable gravedad para lo que representa el estado de derecho, pues como afirma De la Mata Barranco:

*“...la corrupción como práctica extendida puede lesionar valores básicos del Estado social y democrático de Derecho, afectar a la confianza del ciudadano en el sistema o quebrar la conciencia de corresponsabilidad social sobre el modelo cultural que quiere adoptarse y si en él se quiere o no adoptar este fenómeno”*²⁶².

En definitiva, la mejor vía para poner coto y freno a la corrupción es una confluencia de políticas y prácticas punitivas que abarcan un amplio abanico que va desde leyes penales que tipifiquen conductas contrarias a la ética pública hasta normas internas que recomienden límites a usos sociales, como por ejemplo la aceptación de regalos u otras prebendas usuales en el ámbito protocolario.

²⁶² DE LA MATA BARRANCO, N.J.: “La lucha contra la corrupción política”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. (2016). <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-01.pdf> [consultada el 12/3/2017].

6.1.2.- Mecanismos de control

Poner freno y coto al distanciamiento del ciudadano con lo público pasa necesariamente por garantizar unos mecanismos de control que eviten que se repitan situaciones de corrupción que tanto dañan y distancian la relación de la Administración en general y los ciudadanos. Afirma Agustín Izquierdo que “*las relaciones entre la ética y la administración son, en ocasiones, realmente problemáticas*”²⁶³.

Además, suele considerarse a la ética como una fuente de obligación interna; por ello, para abordar una breve consideración sobre la ética en la Administración lo que realmente hacemos es, en palabras de Agustín Izquierdo, acometer “*...una reflexión sobre los principios de la responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos integrados en organizaciones públicas*”.²⁶⁴

Esto representa una dificultad ya que las reflexiones morales conllevan un porcentaje de subjetividad a la que rehúye cualquier organización pública, burocrática y administrativa, en donde los protocolos, las pautas y también las consignas deben ser inmutables.

Por tanto, el foco de atención debería prestarse por un lado en el propio funcionario para reforzar su actuación ética y que:

*“...no sólo no sea un impedimento para el funcionamiento de la organización, sino que de alguna forma el que éste tome conciencia de su responsabilidad contribuye a evitar muchas patologías comunes de su funcionamiento”*²⁶⁵.

²⁶³ IZQUIERDO, A. (1997). *Ética y Administración*. Madrid. Artículo incluido en el volumen *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza, pg. 313 y ss.

²⁶⁴ IZQUIERDO, A. (1997). *Op. cit.*

²⁶⁵ IZQUIERDO, A.(1997). *Op. cit.*

Aparte de la ética personal e individual cabe fortalecer de alguna forma medidas objetivas. La ética de la Administración se puede reforzar por el legislador instaurando algunos mecanismos para consolidar las actitudes éticas en las actuaciones administrativas.

Esto choca por un lado con la tendencia que impone la sociedad tecnológica de prescindir de principios y tener en cuenta exclusivamente procedimientos y resultados; si introducimos en los procedimientos el factor “finalidad” éste se instala de inmediato en el plano de lo que pudiera ser considerado como sospechoso de poco objetivable. Por ello, para que el legislador (en el momento de legislar) y el administrador (en el momento de gestionar la Administración) puedan aplicar filtros éticos a sus decisiones y hacer que las mismas impliquen actos de naturaleza moral, se pueden forzar dispositivos como los que apuntamos a continuación:

- Controles internos. No se trata de poner en entredicho los principios personales de cada funcionario, sino de asegurar y estructurar mediante los protocolos correspondientes las decisiones y modos de actuar de cada funcionario partiendo de principios objetivos.
- Responsabilidad frente a la corrupción. La corrupción no se ha podido evitar en prácticamente ninguna estructura administrativa; allí donde la propia organización administrativa no es capaz de detectar ni detener sus puntos “oscuros” hace que crezca la fuerza subjetiva del funcionario esgrimiendo el valor de la responsabilidad personal.
- El fin como principio que estructura la acción. Un funcionario en su cotidianeidad no orienta su trabajo a unos fines últimos sino al cumplimiento cortoplacista, al objetivo inmediato, a la obligación concisa; en la medida en que los funcionarios se sientan protagonistas de los fines de la Administración, crecerá el nivel de satisfacción. Recuérdese a este respecto, la historia que contaba Antonione de Saint-Exupery en la que se describía la actitud diferente de tres canteros y las respuestas que ofrecían a una misma pregunta: ¿qué haces?. El resultado

obtenido era consecuencia del compromiso que adquiriría con su misión personal: “pico piedra”, “construyo una torre”, o “estoy construyendo una catedral”. Lo cual da idea de la importancia de las misiones y fines de altura, e indica que la motivación de los funcionarios será mayor si se identifican con los objetivos últimos de la organización.

- La autonomía moral como condición de la responsabilidad. En organizaciones estructuradas y jerárquicas el funcionario suele someterse a las pautas que se le marquen, hasta el extremo de no tener capacidad de decisión. El paradigma de esta actitud sería, en un caso límite el de Adolf Eichmann tan magníficamente descrito por Hannah Arendt, esto es el asesino que ignoraba o no tenía conciencia de sus propias atrocidades al sentirse amparado por las órdenes recibidas. Urge potenciar al individuo de la organización administrativa como fundamento real de responsabilidad.

Se aportan así una serie de mecanismos para optimizar las actuaciones éticas dentro de la administración. ¿Por qué? Por la necesidad de que todo proceso de modernización de la Administración se realice bajo la égida del ser humano ya que si no fuera así todos los avances y signos de modernización no beneficiarían al individuo, y por tanto a la ciudadanía, sino a la propia estructura burocrática.

6.2.- La importancia de una ética cívica como epicentro de la sociedad democrática

Partiendo de ese panorama poco ejemplarizante en que nos encontramos cabe ahora formular otra de las preguntas que ayudan a mover voluntades: ¿Qué queremos? De entrada una sociedad menos corrupta y más ética. Y de ahí, de esa voluntad, ha de derivarse ese eje de ética cívica que sirva de médula a todos dentro de una sociedad en la que ni hay uniformidad, ni se pretende.

El pluralismo se encuentra en el polo opuesto de la uniformidad social; el pensamiento único ha desaparecido y parece no tener cabida en el mundo contemporáneo. Dicho con palabras de Gómez-Hera:

“En nuestra cultura, plural en creencias y diversificada en convicciones, ha dejado de existir un sistema de valores universalmente compartido y un código de conducta unánimemente aceptado. La ciudadanía actual profesa, por el contrario, un pluralismo moral que se corresponde con el pluralismo de ideas, valores y creencias, característico de nuestra situación histórica”²⁶⁶.

Pese a lo que pudiera parecer, que una sociedad sea abierta y pluralista, o diversa étnica y culturalmente, no significa que no deba asumir unas mínimas pautas de conducta que la identifiquen como sociedad. En línea con las reflexiones de Adela Cortina sobre este particular podríamos afirmar que una sociedad es moralmente pluralista cuando en ella conviven personas que tienen diferentes concepciones morales de lo que es la vida buena, diferentes proyectos de felicidad, o lo que es lo mismo, diferentes máximos de felicidad. En esta línea afirma:

“El sentido profundo de la moral civil descansa, pues, en unos valores compartidos, que por verdaderos hemos aceptado explícitamente un buen número de sociedades, sin dejar un resquicio de posible acierto al hipotético contrario. El sentido profundo de la moral civil no descansa en una necesidad de asociación, hecha virtud por arte de magia ideológica, aunque puede degenerar en ello como sigamos repitiendo discursos sin reflexionar a fondo sobre los valores democráticos. La moral civil descansa en la convicción de que es verdad que los hombres son seres autolegisladores, que es verdad que por ello tienen dignidad y no precio, que es verdad que la fuente de normas morales sólo puede ser un consenso en el que los hombres reconozcan recíprocamente sus derechos, que es verdad, por último, que el mecanismo consensual no es lo único

²⁶⁶ GÓMEZ-HERAS, J.M., “Ética de máximos y Ética de mínimos. Una alternativa para solucionar los conflictos morales de las sociedades pluralistas” en *Dignidad de la vida y manipulación genética* (2002). Biblioteca Nueva. Madrid. pp. 283-298.

importante en la vida moral, porque las normas constituyen un marco indispensable, pero no dan la felicidad. Y los hombres — esto también es verdad— tienden a la felicidad”²⁶⁷.

Y el sentido de lograr esa convivencia pacífica sólo puede lograrse porque, además de esos máximos de felicidad: la tendencia a la felicidad, ha de tener al mismo tiempo unos mínimos de justicia que todos han de respetar y compartir. Esos mínimos es lo que la profesora Cortina denomina “ética cívica”²⁶⁸.

De entre esos mínimos que conformarían los cimientos necesarios para lograr que la ética fuera la espina dorsal, el epicentro de una nueva sociedad democrática, hay que referirnos con toda seguridad a:

- La libertad, cada uno es libre de elegir entre diferentes opciones siempre que no moleste a los demás. La libertad de cada uno tiene como límite la libertad del prójimo.
- La igualdad, no sólo política sino de oportunidades para desarrollarse, y promocionar en todos los aspectos, laborales, educacionales y sociales.
- La solidaridad, enfocada como un resorte de justicia encaminado a apoyar al necesitado y débil para lograr mayores cotas de desarrollo.
- La tolerancia y el respeto activo, en el sentido no sólo permisivo sino también inclusivo, es decir deo al diferente expresarse pero -además- procurando entenderlo.
- El diálogo, como vía de búsqueda de soluciones pacíficas para la convivencia.

²⁶⁷ CORTINA, A. (2000). *Ética Mínima. Introducción a la filosofía práctica*. Tecnos, pg. 77.

²⁶⁸ CORTINA, A. (2000). *Ética*. Santillana. Madrid.

Es decir la ética de mínimos a la que se refiere la profesora Cortina subraya aquellos aspectos que se consideran indispensables para poder vivir y desarrollarse como seres humanos y ciudadanos de una sociedad avanzada. En este sentido, para la profesora Cortina esos “*mínimos morales*” se convierten y se elevan en rasgos definitorios de la propia esencia del ser humano:

“...explicitar los mínimos morales que una sociedad democrática debe transmitir, porque hemos aprendido al hilo de la historia que son principios, valores, actitudes y hábitos a los que no podemos renunciar sin renunciar a la vez a la propia humanidad”²⁶⁹.

Hay una opinión bastante extendida y unánime a la hora de considerar dentro de este apartado valores y conceptos tales como los anteriormente comentados de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia y diálogo. Como dice Gómez-Heras:

“Con “ética de mínimos” se quiere significar, el mínimo de legalidad y orden que una sociedad necesita, a tenor de valores, ideas y normas que los ciudadanos de una cultura plural comparten y que, por compartidos, se encuentran en la base de sus ordenamientos jurídicos”²⁷⁰.

Hay otros autores que plantean los rasgos de esta moral civil. Así por ejemplo Julio De la Vega²⁷¹ cita tres vectores como los principales ejes que podrían ser considerados como esenciales y sobre los que se edifica la moral civil, pero que posteriormente cuestiona.

²⁶⁹ CORTINA, A. (2000). *Ética mínima*. Madrid. Tecnos, pg. 17.

²⁷⁰ GOMEZ-HERA, J. (2002), *Op. cit.*, pg. 290.

²⁷¹ DE LA VEGA-HAZAS RAMIREZ, J. “La ética civil como factor de cohesión en la sociedad pluralista”. *BioÉtica Web* (2010).1-6, 1, <http://www.bioeticaweb.com/la-actica-civil-como-factor-de-cohesiasn-en-la-sociedad-pluralista/>; [consultada el 24/3/2017].

- a) Una ética de mínimos, es decir un denominador común compartido que cubre las necesidades de la vida social.
- b) Una moral puramente racional, ajena a todo credo religioso.
- c) Una moral establecida por el consenso.

Pero además, de estos valores comentados, se precisa asimismo una predisposición que viene marcada por la actitud personal. Adela Cortina los circunscribe a la tolerancia y la disponibilidad al diálogo, aunque también añade otros:

“Las virtudes que en esta empresa van a ayudarnos serán, sin duda, la tolerancia y la disponibilidad al diálogo. Pero yo quisiera aquí destacar dos poco mencionadas y, sin embargo, indispensables: la responsabilidad y la autoestima. Porque ser hombre es una tarea de la que hay que responder y que vale profundamente la pena”²⁷².

Este punto de vista está bastante extendido. Podríamos poner múltiples ejemplos; citaremos al alcalde de Londres, Sadiq Khan, quien tras el atentado cometido en su ciudad contra los fieles de una mezquita el 19 de junio de 2017 manifestó “...se trata de un asalto contra nuestros valores compartidos de tolerancia, libertad y respeto”²⁷³.

Como se ve, en apenas una declaración pública de las que tan acostumbrados están los políticos, Sadiq Khan realiza toda una interpretación concisa pero rotunda de lo que debe ser una ética de mínimos en la sociedad occidental contemporánea. Sin tolerancia, convicción y predisposición al diálogo, a tratar de entender el punto de vista

²⁷² CORTINA, A. (2000). *Ética Mínima. Op. cit.* pg. 77.

²⁷³ <http://www.elmundo.es/internacional/2017/06/19/59471b3a46163f8f778b45ca.html> [consultada el 19/6/2017].

del otro, cualquier apuesta por una ética de mínimos basada en la libertad, igualdad, etc. sería en la práctica una mero epígrafe sin contenido.

En línea similar a lo comentado veremos más adelante cómo la Policía de Proximidad apuesta por este tipo de valores sin los cuales jamás podría consolidarse. Por el contrario, en aquellas ocasiones en que se han copiado tan sólo las formas propias de la Policía de Proximidad sin trabajar el fondo el resultado no ha sido otro sino el fracaso. Mucho podríamos extendernos acerca de estas reflexiones, aunque para el objeto del presente trabajo creemos suficiente con dejar clara la necesaria existencia de una ética cívica en el epicentro de las sociedades contemporáneas y alertar de los peligros que pueden acecharla, como veremos a continuación.

6.2.1.- Algunas distorsiones en la percepción de la moral civil

Uno de los peligros que tiene abrazar la causa de la moral civil con denuedo pero sin convicción es el de caer en la tentación formalista del consenso, olvidando el fondo mismo de la propia moral civil. A priori, parecería conveniente que cualquier propuesta de moralidad para la sociedad fuera compartida por la práctica totalidad de los miembros de la sociedad, y esta escenificación de ser compartida, en términos democráticos occidentales, tiene el correlato de que haya una coincidencia de opiniones entre la mayoría de los representantes políticos del pueblo soberano. Esto es, un consenso holgado sobre el grueso de estas materias.

Sin embargo, el consenso no siempre es sinónimo de acierto. Y en ocasiones, como también sucede en el ámbito de la Policía de Proximidad, se copia lo superfluo y se olvida lo esencial. De esto advierte la profesora Cortina cuando alerta de los peligros que acechan al consenso:

“...acechan al consenso —entre muchos otros— tres peligros fundamentales: concebirlo como un pacto estratégico, reducirlo a un mero mecanismo formal, y hacer

*de él la piedra filosofal que moraliza cuanto toca o la hispánica «purga de Benito» que todo lo sana de inmediato*²⁷⁴.

Es decir, la profesora Cortina advierte de dos perversiones: dos por defecto y una por exceso. Esto es, que la ética cívica quede como un pacto estratégico, es decir no como algo fundamental sino como una estrategia puntual para lograr unos fines determinados; o bien como una mera formalidad. Y por otro lado como una especie de taumaturgia cívica que todo lo puede y todo lo alcanza. Esto “suena con una música parecida” a aquella constante de utilizar la Policía de Proximidad como promesa electoral más parecida a una moda política que a una verdadera convicción.

Cabría añadir por último una última perversión del consenso mucho más profunda que es la de confundir la fuerza puntual del consenso con el origen o naturaleza de la moral, lo cual conllevaría a morales cambiantes en función de intereses puntuales. Advierte al respecto Adela Cortina:

*“...no es menor el error de entender el consenso como un procedimiento formal, como un mecanismo legitimador de normas, que nade tiene que ver con la forma de vida en la que, en último término, se apoya. Y no sólo porque el consenso, así entendido, tienda a identificarse con la regla de las mayorías, que -como todos sabemos- es un mal menor, necesitado de grandes enmiendas, ni tampoco porque los consensos fácticos no constituyan garantía suficiente de la corrección de las decisiones, y haya que apelar a un consenso ideal como idea regulativa y como canon para la crítica; sino porque un mero procedimiento, separado de la forma de vida desde la que surge y en virtud de la cual cobra significado, es un mecanismo irrelevante”*²⁷⁵.

Ante estas amenazas, cabe la prevención; y para prevenir la mejor opción es el rearme de los valores de la ética cívica.

²⁷⁴ CORTINA, A. (2000) *Op. cit.*, pg. 78.

²⁷⁵ CORTINA, A. (2000) *Op. cit.*, pg. 79.

Razón frente a religión

Existe otra tendencia frecuente que suele caer en el error de querer diferenciar de forma vehemente y a toda costa las actitudes éticas con los comportamientos religiosos, como si fuera imposible casar unas y otras. Pensamos por el contrario, que las religiones también pueden contribuir en la construcción de una ética cívica. En este sentido, afirma Julio De la Vega:

“...las religiones también pueden aportar a la construcción de una moral racional, y de hecho suelen hacerlo. Negarse a concederles un papel en esta tarea, con el pretexto de no contaminar el resultado con elementos ajenos a lo racional, es una postura arbitraria y poco justificable”²⁷⁶.

Son muchos quienes relegan al sentimiento religioso, en la frecuente confrontación entre fe y razón, al mundo de lo irracional. Creemos que pueden englobarse ambos conceptos, y ello porque pensamos que engloban al ser humano como un todo unido; en línea con lo expresado por Julio De la Vega *“Las religiones suelen englobar al ser humano en su conjunto, y por tanto no entra en juego en ellas sólo la racionalidad, pero esta tiene su cabida en ellas”²⁷⁷.*

Es obvio que existen sentimientos religiosos, algunas sectas por ejemplo, cuyos postulados de fe y acción pueden resultar irracionales y difícilmente defendibles; lo cual no impide la generalización a la que hemos hecho alusión anteriormente porque la racionalidad juega un protagonismo *“...que suele ser importante en su dimensión moral y en más de un caso el juicio moral racional juega un papel importante”²⁷⁸.*

²⁷⁶ DE LA VEGA-HAZAS RAMIREZ, J. “La ética civil como factor de cohesión en la sociedad pluralista”. *BioÉtica Web* (2010). 1-6, 3. <http://www.bioeticaweb.com/la-actica-civil-como-factor-de-cohesiasn-en-la-sociedad-pluralista/>; [consultada el 24/3/2017].

²⁷⁷ DE LA VEGA-HAZAS RAMIREZ, J (2010), *Op. cit.*

²⁷⁸ De la VEGA-HAZAS RAMIREZ, J, *Op. cit.*

En definitiva, existen algunas religiones cuyo discurso teológico y moral puede ser defendido en su totalidad, o no, por sus seguidores de la misma manera que hay corrientes filosóficas que están inspiradas en la religión. Es decir, no debe existir confrontación entre religión y razón, ya que en nuestra coyuntura actual:

“...hemos de distinguir dos grandes ámbitos en relación con la moralidad. Por una parte lo que Aranguren llamaba moral vivida que corresponde a los códigos morales vigentes en las sociedades o países, códigos que a menudo contienen elementos religiosos. Y por otra parte, lo que también Aranguren llamaba moral pensada, que corresponde a las propuestas de ética filosófica que se utilizan en muchas sociedades modernas para fundamentar y reforzar determinados códigos morales”²⁷⁹.

Ciudadanos, no clientes

Otra de las disfunciones que surgen en cualquier intento de reflexión de futuro de la Administración y del servicio público en general, y como derivada de los intentos por reinventar lo público, modernizarlo, ganar en eficiencia y generar un nuevo modelo más humano y garantista, surge con frecuencia con la vocación de poner al ciudadano en el vértice de los fines de la organización que suele ser esgrimido como un fin esencial en los procesos de modernización del sector público.

De forma casi paralela a estos procesos de mejora se produce con frecuencia la tentación de referirse a los ciudadanos, en tanto en cuanto receptores de unos servicios públicos, como “clientes”. La emergencia de dicho concepto puede crear ambigüedades sobre las que conviene mostrar cierta prevención.

²⁷⁹ MARTINEZ NAVARRO, E. “La ética cívica como núcleo de la educación moral en una sociedad pluralista”, 1-24, 7 http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica_Civica.pdf , [consultada 25/3/2017].

Están por un lado aquellos que se aferran a considerar la utilización de este término como una mera cuestión de nomenclatura precisamente para diferenciar al ciudadano de otras acepciones menos gráficas como “usuario”, más “tristes” como las de “administrado”, por no acudir a otras mucho más peyorativas en cuya cúspide podríamos encontrar el trasnochado término de “súbdito”. En esta línea la profesora Adela Cortina afirma que:

“...es ciudadano aquel que es su propio señor, el que no es siervo, el que no es vasallo, y menos aún esclavo. El ciudadano es protagonista de su vida, autor de su propia novela, aquel al que no le escriben su biografía”²⁸⁰.

Es decir, que apuesta por resaltar al sujeto ciudadano, en su dimensión más propia, abandonando cualquier otra definición utilitarista. Hay otros autores que se escudan en el ímpetu en la eficiencia para hablar de clientes. Sue Richards, profesora de la London Business School, de cultura anglosajona y quizá por ello más neutra a la hora de hablar de la Administración Pública, utiliza de forma aséptica este término y lo explica diciendo:

“Los clientes de servicios públicos pueden ser definidos simplemente como los receptores inmediatos del servicio, en vez de, como ocurre en el sector privado, ser definidos como compradores”²⁸¹.

Sirva en todo caso de comentario a tener en cuenta y resaltar una vez más que la modernización de la Administración no debe perder nunca como eje al ciudadano al que se sirve.

²⁸⁰ CORTINA, A. (2010). *Justicia Cordial*. Ed. Trotta, Madrid. pg. 63.

²⁸¹ RICHARDS, S., *El paradigma del cliente en la gestión pública*. Artículo incluido en el volumen nº 1 de Gestión y Análisis de Políticas Públicas (1994), INAP, pg. 15.

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que esa tendencia está cada vez más presente por múltiples actores; creemos que su significado se acerca a la tendencia mayoritaria en las empresas de tener entre sus objetivos el querer satisfacer las demandas de sus clientes y, por tanto, en claro paralelismo, las administraciones públicas también deberían tener entre sus fines el tratar de lograr la satisfacción de los ciudadanos. Dicho con palabras de Osborne y Gaebler:

“Los gobiernos democráticos existen para servir a sus ciudadanos. Las empresas existen para obtener beneficios. Y sin embargo, es la empresa la que se obsesiona por encontrar nuevas maneras de complacer al pueblo norteamericano — podemos sustituirlo por ciudadano— (...) Si una empresa agrada a sus clientes, las ventas aumentan; pero si alguna otra empresa le agrada más, las ventas declinan. Por eso las empresas que operan en medios competitivos aprenden a prestar enorme atención a sus clientes (...) Las agencias públicas obtienen la mayor parte de su financiación del Parlamento, el ayuntamiento y otras instituciones constituidas en elecciones. La mayoría de sus “clientes” son cautivos, pues tienen pocas alternativas para la elección de sustitución de los servicios que suministra el gobierno (...) Así pues, mientras las empresas se esfuerzan por complacer a los clientes las agencias gubernamentales se esfuerzan por complacer grupos de interés”²⁸².

Hay otras cuestiones clave como es por ejemplo la eficacia, la accesibilidad o, como cuestión crucial, la de la confianza en la propia Administración. Decía Francis Fukuyama que “...donde hay confianza, hay desarrollo...”²⁸³, y precisamente, desde el punto de vista del presente trabajo, lo que trata de edificar la Policía de Proximidad es un marco de confianza entre ciudadanos e institución policial, de modernidad, de participación y de mayor eficacia en los fines que tiene encomendados la Policía, esto es no sólo numéricos (números de denuncias, números de detenidos... los típicos

²⁸² OSBORNE, D. y GAEBBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós, pg. 241.

²⁸³ FUKUYAMA, F.(1998). *La Confianza*. Barcelona. Ed. Sine Qua Non.

“palotes”, en el argot policial), sino también -y sobre todo- los intangibles, es decir la confianza, el compromiso, la sensación subjetiva de seguridad o la sensación de sentir protegida la libertad individual de cada uno de los ciudadanos. Precisamente referido a la libertad, podemos traer a colación lo que decía Don Quijote a su fiel escudero Sancho:

“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida, y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres”²⁸⁴.

Nosotros, desde luego no nos atrevemos a expresarlo mejor, pues ponderar la libertad por encima de otros valores, es uno de esos “mínimos éticos” de los que hablaba la profesora Cortina, y uno de los ejes rectores que deben regir la actitud de una Policía democrática y constitucional.

6.2.2.- Valores de la ética cívica

Hemos comentado a lo largo de este capítulo una serie de valores que describen esa ética de mínimos sobre la que basar una ética cívica. Además de los ya comentados, quisiéramos destacar ahora otros que han de tenerse en cuenta, porque suponen la base para que los valores anteriormente comentados (libertad, igualdad, solidaridad...) puedan desarrollarse plenamente.

El primero, el que podríamos denominar respeto cívico, es decir el reconocimiento de que aquellos con los que discrepamos tienen derecho a existir y a expresar sus propias ideas. Unido al mismo surge de forma paralela el valor de la tolerancia. Esto es, la tolerancia supone el respeto a las ideas de los otros y a la convivencia entre todo tipo de creencias y puntos de vista diferentes.

²⁸⁴ Capítulo LVIII.

La tolerancia no puede ser entendida como una suerte de *laissez faire* de la permisividad; todo lo contrario, la tolerancia exige un compromiso de respeto a ese clima de convivencia en la discrepancia. Como afirma Emilio Martínez Navarro:

*“La tolerancia no significa en este contexto que todo esté permitido, puesto que el propio sistema tolerante exige que todos sus miembros lo sean para que el clima de tolerancia no sea eliminado por algún grupo intolerante. Así pues, la tolerancia como respeto cívico es una condición de posibilidad de la convivencia pluralista”.*²⁸⁵

Otra de las condiciones necesarias para la convivencia y mantener ese escenario de ética cívica es el valor de la libertad, y más concretamente en el sentido de establecer un marco de libertades cívicas para todos. Esto implica que no se puede limitar la libertad individual pero como derivada de ello, para que cada grupo social pueda ejercer su libertad ideológica, de creencias y de proselitismo es preciso tutelar que esa libertad grupal no se convierta en un abuso impidiendo a otros grupos ejercer las propias. En este sentido Martínez Navarro habla de que la libertad ha de ser una *“libertad responsable”*, ya que *“sin reglamentos ni árbitros no puede haber juego libre, porque sencillamente, no habría juego”*²⁸⁶.

Entre los demás valores que han de tejer la urdimbre necesaria para establecer un escenario de ética cívica es el de la igualdad cívica, no entendida como una igualdad uniformadora sino la igualdad necesaria para erigir una igualdad de libertades reales, en especial referida a la igualdad ante el ordenamiento jurídico para que no quepa el abuso arbitrario de las libertades propias en perjuicio de las del resto de ciudadanos. También debe tener cabida en el apartado de igualdad, la igualdad de oportunidades para garantizar que cada individuo pueda alcanzar los logros que su mérito, capacidad y

²⁸⁵ MARTINEZ NAVARRO, E. “La ética cívica como núcleo de la educación moral en una sociedad pluralista”, 1-24, 11 http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica_Civica.pdf, [consultada 25/3/2017].

²⁸⁶ MARTINEZ NAVARRO, E. *Op. cit.*, 12.

esfuerzo le permitan; u otras variantes como la igualdad de acceso, la igualdad ante la ley, etc.

Otro de los valores definitorios podríamos cifrarlo en la llamada solidaridad cívica universalista. Es decir, no es una cooperación entre varios con un fin de intercambio o de recuperación de lo ofrecido, sino que es, en palabras de Martínez Navarro una suerte de “*altruismo a fondo perdido*”. Y añade:

“La actitud solidaria es ayuda gratis, sin esperar nada a cambio. Y ha de ser universalista, esto es, abierta a todos sin discriminaciones arbitrarias. Pues de lo contrario se convierte en corporativismo excluyente. La solidaridad cívica universalista se muestra necesaria para que la igualdad, la libertad responsable y el respeto (...) se puedan realizar sin exclusiones”²⁸⁷.

Por último, y para garantizar convivencia y concordia pacífica entre grupos diferentes, se precisa *diálogo cívico*, dado que si en un mundo contemporáneo son inevitables las disputas, las confrontaciones y los conflictos de intereses, lo deseable es que se solventen mediante el diálogo entre los afectados y no haciendo prevalecer la verdad de unos frente al resto.

Cabría citar aquí otros valores como la responsabilidad y la autoestima, señalados por la profesora Cortina²⁸⁸ y a los que ya nos hemos referido anteriormente.

6.3.- Las éticas aplicadas en el ámbito policial

Como ya hemos comentado al principio de este capítulo, mantiene Adela Cortina que “*la filosofía de nuestros días trata de resultar útil a la sociedad y a las*

²⁸⁷ MARTINEZ NAVARRO, E *Op. cit.*, 13.

²⁸⁸ CORTINA, A. (2000). *Ética Mínima. Introducción a la filosofía práctica*. Madrid. Tecnos, pg. 77.

personas”. Y de ese punto de origen la profesora Cortina va más allá en el sentido que recogemos a continuación:

“...cabe afirmar que el método más apropiado para la ética aplicada consistiría en una hermenéutica crítica que trata de descubrir en el seno de cada actividad, “desde dentro”, las metas que le dan sentido y legitimidad social, las máximas específicas por las que ha de orientarse para alcanzar esas metas, las virtudes que deben cultivar quienes trabajan en ese ámbito, los valores que es preciso alcanzar...”²⁸⁹.

Esta reflexión da origen a otros puntos de vista que irrumpen con fuerza para dar consistencia a la idea de las éticas aplicadas porque, en palabras de Martínez Navarro:

“...desde las diversas profesiones, como instituciones sociales que prestan sus respectivos servicios a la sociedad, se han de tomar en serio los valores de la ética cívica. El ejercicio de una profesión es un compromiso con el público en general, y no con un grupo ideológico en particular”²⁹⁰.

Así pues las éticas aplicadas, aparte de suponer la transposición al ámbito cotidiano de conceptos generales, implica también el compromiso asumido por un colectivo de personas unidas por una actividad en común, de seguir unas pautas profesionales adecuadas desde el punto de vista ético. Esto suele argüirse desde los propios colectivos profesionales en línea parecida a la opinión expresada por Adela Cortina cuando afirma:

“...profesionales, ciudadanos y gobiernos exigen un mayor nivel ético en las distintas esferas sociales y sobre todo la institucionalización de ese nivel en comités, comisiones,

²⁸⁹ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Trotta. Pg. 45.

²⁹⁰ MARTINEZ NAVARRO, E., *Op. cit.*, 1-24, 15.

guidelines y documentos bien perfilados, de suerte que es la realidad social misma la que exige a la filosofía moral comprometerse con la vida corriente”²⁹¹.

Esta orientación de las ideas desde postulados éticos no es fruto de una vocación de añadir, una suerte de “factor de calidad” a determinadas actividades profesionales, sino que va mucho más allá, ya que consiste en recuperar los fundamentos de la propia actuación. Esto lo explica Adela Cortina diciendo:

*“Entre las tareas de la ética cuentan las de intentar dilucidar en qué consiste lo moral, tratar de fundamentarlo, es decir, inquirir las razones para que haya moral o bien reconocer que no las hay, e intentar aplicar los principios éticos descubiertos mediante la fundamentación a los distintos ámbitos de la vida cotidiana”*²⁹².

Conviene subrayar que este concepto de ética aplicada no es un concepto surgido fruto de la erudición académica. La profesora Cortina incide al apoyar la idea de que es un concepto novedoso aunque con derivadas enormemente prácticas:

*“...las éticas aplicadas suponen una auténtica novedad, una auténtica revolución, especialmente fecunda para el tema que nos ocupa de buscar la eficacia a medio y largo plazo. Precisamente porque su tarea esencial consiste en intentar hacer antes de que llegue la sangre al río, en intentar forjar desde orientaciones éticas el carácter de las distintas dimensiones de la vida pública, que es la mejor garantía de futuro”*²⁹³.

El ejercicio de una profesión determinada o de una actividad concreta, ha de preservar el compromiso individual del actor quien la ejerce con el resto de sus colegas y también con la sociedad en su conjunto. Esto es, y como afirma Martínez Navarro “*El*

²⁹¹ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Trotta, pg. 41.

²⁹² CORTINA, A. “El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica crítica de las actividades humanas”. *ISEGORÍA/13*, (1996) 119-134, 121

²⁹³ CORTINA, A. “La eficacia de las éticas aplicadas”. *EL PAÍS*, 11 de Octubre de 2002

ejercicio de una profesión es un compromiso con el público en general, y no con un grupo ideológico en particular”²⁹⁴.

A lo largo del artículo anteriormente citado de *El País*, que por haberse publicado en prensa generalista es breve y claro, pero además especialmente intenso y esclarecedor, la profesora Cortina establece cuatro necesidades para poder hablar con holgura de la idea de éticas aplicadas.

En primer lugar nacen no del “laboratorio del pensamiento académico” sino que surgen urgidas por la propia realidad social que es quien lleva la iniciativa. Y esto es así en un triple sentido:

- a) Los gobiernos han necesitado formar comisiones de ética sobre cuestiones muy específicas, tecnológicamente complejas, y por los cambios constantes de estas materias no son capaces de esperar complejos procesos jurídicos, sino que requieren un asesoramiento ético puntual e inmediato.
- b) Los expertos de cada disciplina encuentran problemas para los que no existen respuestas protocolarizadas, sino que exigen reflexiones *ex novo* en cada ocasión.
- c) El ciudadano contemporáneo exige respeto en todos los campos y, en determinadas ocasiones, asume la necesidad de participar activamente.

En segundo lugar, las éticas aplicadas surgen como trabajo interdisciplinar, en el que participan tanto profesionales de cada sector como expertos éticos, trabajando de forma coordinada.

²⁹⁴ MARTINEZ NAVARRO, E., *Op. cit.*, 1-24, 15

Una tercera necesidad es la de que sus resultados no se recojan en formato académico sino en otro tipo de documentos públicos, tipo informes, orientaciones o declaraciones con cierta fuerza de influencia en la vida social.

La última necesidad precisa que quienes trabajan las éticas aplicadas, sus protagonistas, no se circunscriben al mundo académico sino que su ámbito de actuación se centra mayormente en instituciones de diversa índole en los diferentes niveles sociales: local, estatal...

Por su parte, el profesor Juan Carlos Siurana²⁹⁵, desmenuza seis hipótesis para poder hablar de ética aplicada:

- No usar siempre la racionalidad estratégica.
- La estructura de la ética aplicada no es ni deductiva ni inductiva sino circular.
- Una hermenéutica crítica.
- En los procesos de toma de decisión es preciso considerar la modulación del principio ético dialógico y los datos de la situación.
- La ética del discurso no es rival, sino coordinadora del resto de las éticas.
- Hay que tener en cuenta todos los modos históricos de entender la moral.

La ética aplicada viene pues a ser una ética cívica referida a los valores compartidos por la sociedad civil. Los problemas cotidianos de nuestro entorno, requieren respuestas adecuadas; también el mundo del pensamiento ha de ser permeable a estas inquietudes y ayudar a resolver muchos interrogantes. La parte práctica de estos procesos estribará en aplicar los principios éticos a los distintos ámbitos de la vida cotidiana.

²⁹⁵ SIURANA APARISI, J.C. “La ética aplicada”, 1-9, 1, artículo transcrito en: <https://rubenbernal.wikispaces.com/file/view/etica+aplicada+siurana.pdf> [consultada el 10/4/2017].

En todo caso, la ética cívica compartida como dice Martínez Navarro:

*“...es una ética incompleta pero necesaria para la gestión del pluralismo en las sociedades modernas. El compromiso común en torno a los valores básicos de convivencia pacífica se manifiesta en que todos los grupos ideológicos presentes en la sociedad se tomen en serio dichos valores”*²⁹⁶.

Con estas premisas, cabe afirmar que también en el ámbito policial podríamos hablar de la existencia de una ética aplicada, desde el momento en que las actuaciones en cada caso concreto serán desarrollados cooperativamente por los expertos de cada campo, en este caso por policías.

Queda reflejado con los comentarios anteriores la actualidad de las éticas aplicadas en la realidad coyuntural actual. Hablar de éticas aplicadas no es una extravagancia académica sino la consecuencia de una serie de demandas superpuestas exigiendo mejores pautas para lograr mejores fines colectivos. No significa pues un punto de partida *ex ante* sino más bien la consecuencia de una serie de sensibilidades expresadas en diferentes corrientes de pensamiento. Como dice Adela Cortina:

*“A comienzos del tercer milenio, las éticas aplicadas constituyen una forma de saber y actuar indeclinable, precisamente porque no han nacido a requerimiento de una sola instancia, sino a demanda de la realidad social, de ciudadanos, políticos, expertos y éticos, y forman parte de esa misma realidad social, se han incorporado a ella de forma institucional tanto en los Estados nacionales como en las comunidades transnacionales y en el orden global. El sueño hegeliano de incorporar la moral a las instituciones se va cumpliendo, al menos verbalmente”*²⁹⁷.

²⁹⁶ MARTINEZ NAVARRO, E., *Op. cit.*, 1-24, 15.

²⁹⁷ CORTINA, A. “La eficacia de las éticas aplicadas”. EL PAÍS, 11 de Octubre de 2002.

Como trataremos de describir en capítulos posteriores, esa Policía que se desarrolla a raíz de esos principios de actuación basados en postulados éticos tiene muchas similitudes con lo que llamamos Policía de Proximidad, lo que la convierte en el diseño operativo policial de un modelo de seguridad para el siglo XXI.

Con este capítulo hemos puesto en valor la importancia de tener como eje, como epicentro vital, actitudes de ética cívica y de ética de mínimos. Con la definición que se trata de ofrecer en el capítulo siguiente de la Policía de Proximidad, ¿será posible ver si se adecúa ese modelo de proximidad a esta actitud de ética cívica?

Capítulo 7

La Policía de Proximidad. Concepto, características y modalidades

“The police are the public and the public are the police”
Sir Robert Peel

Es importante hacer de las actitudes éticas el epicentro de nuestra vida privada y también de la acción pública de las Administraciones, de los organismos públicos y, en general, de todas las políticas públicas.

La proximidad como tal siempre se ha percibido por la ciudadanía como un valor en positivo ya que, de una forma muy primaria, lo que se espera de la Policía es protección y ayuda en los casos necesarios. Desde los orígenes de la Policía moderna esa idea se ha mantenido constante y guarda fidelidad con la frase que acuñó Sir Robert Peel y que encabeza este capítulo: *“La policía es el público, y el público es la Policía”*.

Esta frase que se erigió en una especie de axioma de obligado cumplimiento en muchas organizaciones policiales, en especial en los países anglosajones tal y como

hemos visto en el capítulo 4, aunque no tuvo acomodo en nuestro país hasta bien entrado el siglo XX, ya que fueron prevaleciendo en nuestra historia reciente modelos policiales más centrados en lo técnico policial y en estrategias de respuesta que en lo preventivo o atención a los ciudadanos.

Además, ha existido una confusión terminológica que tampoco ha ayudado a tener una idea clara del concepto de proximidad policial, y lo que ello implica. Y ello porque en España no ha habido una única línea “doctrinal” ni uniforme en la búsqueda de un nuevo modo de actuar en las organizaciones policiales, sino que han coexistido diversas líneas, diversos impulsos, diversas organizaciones, diferentes latitudes e intereses ... y todo ello ha supuesto que en demasiadas ocasiones haya coexistido la utilización de diferentes términos para un mismo o similar enfoque; lo cual ha generado no pocas controversias y equívocos. Así pues, de entrada, tratemos de clarificar esa posible barahúnda en los términos que podrían incidir en lo propiamente conceptual.

7.1.- Cuestiones semánticas más que conceptuales

Hablar de policía comunitaria, policía de proximidad, policía de vecindad, policía de barrio, guardia de barrio, equipos de barrio,... no es más que hablar de un mismo concepto; estos términos no son sino acepciones sinónimas sobre una forma "diferente" de llevar a cabo las funciones policiales tradicionales y, especialmente, respecto a una concepción policial que subraya la prevención y otro tipo de objetivos por encima de otro tipo de funciones; esta singularidad, en la que prevalece lo preventivo, es lo que la hace particularmente afín a los ciudadanos e igualmente atractiva para ser considerada desde un punto de vista ético.

Respecto al término a utilizar cabe decir que el sentido originario de la palabra “Policía” se acerca, en gran medida, al sentido que toma a principios del Tercer Milenio, con la lógica evolución de las organizaciones policiales contemporáneas. Así el concepto “*to police*” (o el término “*policing*”, tan frecuente en artículos policiales

anglosajones), que se ha conservado perfectamente en lengua inglesa, tiene una mala traducción conceptual al español pues no se trata de “*conservar el orden público*” como dice por ejemplo el prestigioso Diccionario Collins, sino que sería más razonable una mala traducción intencionada del tipo “*policear*”, es decir, algo parecido a: “*todo aquello que hace la Policía*”, entre las que se encuentran una serie de funciones asistenciales, sociales, preventivas y solidarias que no se ajustan con la escueta “conservación del orden público” a la que, de forma reduccionista, señalan los diccionarios.

Cabe recordar que, según Manuel Martín, el número de labores policiales que puede llevar a cabo un agente se eleva hasta 596 posibles actuaciones diferentes²⁹⁸. Teniendo en cuenta que esta cifra se deriva de un estudio realizado en 1990 y que tras casi treinta años han aparecido nuevas funciones y especializaciones, como la mediación, o existen nuevos escenarios, como los derivados de la diversidad social, es fácilmente entendible que esa cifra supera holgadamente la que se ofrece en el manual de Manuel Martín.

Dicho de otra forma, “*to police*” podría significar algo así como “*hacer policía*” o como dicen los politólogos “llevar adelante políticas públicas”, con lo cual cerramos el círculo al aproximar este sentido actual al significado originario griego de “*politeía*”, cuyo significado es “*el derecho de los ciudadanos*”.

Conviene subrayar que nos referimos a las funciones policiales que realiza la policía uniformada o de seguridad ciudadana, esto es la que “ve” el ciudadano y a la que llama cuando algo le sucede, ya que en otros servicios policiales, como los servicios de policía judicial, investigación criminal, información, extranjería, policía científica etc. siguen unos cauces diferentes a los que nos referimos en este trabajo, si bien es cierto, que también todos estos servicios pueden, y deben, compartir una misma misión de la

²⁹⁸ MARTÍN, M. (1990). La profesión de Policía. Madrid. Siglo XXI Editores, pp. 207-224.

organización policial, y ser partícipes de un mismo punto de vista de proximidad y acercamiento al ciudadano si no se quiere que “la proximidad” se convierta en un fracaso.

7.2.- Características que definen a la Policía de Proximidad

El modelo de Policía de Proximidad que ha dominado el debate sobre la Policía en años recientes considera ciertos elementos esenciales que son comunes:

1. Pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida, como el vecindario de una zona o barriada concreta.
2. Promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad vecinal con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la Policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad.
3. Supone los esfuerzos de la Policía por movilizar a la comunidad vecinal en acciones preventivas.
4. Se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra a la Policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas.

Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior son:

- 1) El enfoque en la resolución de problemas de seguridad concretos que afectan a los vecinos y en la prevención, en lugar de la actuación meramente reactiva frente a las llamadas de la ciudadanía.
- 2) Un énfasis en la actuación destinada a enfrentar el temor subjetivo de los ciudadanos, sometiendo a revisión las prioridades de la Policía.
- 3) El reconocimiento de que la comunidad, defínase como se defina, desempeña un papel fundamental en la resolución de los problemas de un barrio.

- 4) El reconocimiento de que los cuerpos policiales tendrían que reorganizarse para responder a las demandas de esta estrategia.

Estas características, son similares en varios autores. Para Denis Szabo, los principios que rigen la Policía de Proximidad son diez:

1. “No hay diferencia sustantiva entre los ciudadanos y la policía en cuanto a la preservación de la seguridad pública. La policía es el público y éste es la policía. La única diferencia es que la policía está apoyada para atender a esta finalidad a tiempo completo mientras que el público lo hace a tiempo (muy) parcial.
2. La policía comunitaria se compromete a largo plazo en asegurarla seguridad pública del barrio o de la localidad asignada. Se hace cargo de la comunidad por completo en todas sus dimensiones. Su enfoque es “comprensivo”, y consecuentemente más amplio que las intervenciones policiales puntuales. Una comunicación en doble sentido se establece entre la policía por una parte y los miembros de la comunidad por otra.
3. La intervención de la policía va mucho más allá que el incidente técnico causado por una infracción o un acto criminal. Se compromete en buscar las causas de los incidentes, busca comprender el origen y el motivo del drama o del evento que fueron el origen de su intervención como policía. Apunta de tal forma, a la prevención.
4. La policía comunitaria es también descentralizada. Este hecho facilita considerablemente la comunicación a doble sentido: los unos escuchan a los otros.
5. La policía no rechaza intervenir, proponer su ayuda si es necesario, en situaciones que no implican actos criminales. Así aumenta su capital confianza con la comunidad y contribuye a la mejora de la calidad de vida de esta misma.

6. La policía se vuelve catalizador en el seno de la organización comunitaria e incita, incluso valora, la cooperación confiada entre ciudadanos.
7. La policía da una gran importancia a la represión/supresión de la incivilidad tal y como el vandalismo, los grafitis, los ruidos nocturnos, la circulación peligrosa o la limpieza de los espacios públicos.
8. La policía comunitaria patrulla a pie. De esta forma el agente se familiariza con sus conciudadanos y se desarrollan relaciones de confianza.
9. La policía comunitaria anima a los agentes para participar en actividades de barrio, a que se les llame como árbitro en conflictos menores, volviéndose catalizadores de actividades diversas en la comunidad, favoreciendo la vida juntos.
10. Esta inmersión del policía en la vida del barrio le facilitará singularmente la tarea para investigaciones de naturaleza criminal.”²⁹⁹

Por su parte, otro estudioso del tema, en este caso el canadiense francófono André Normandeau ofrece en sus reflexiones una serie de puntos definitorios de la Policía de Proximidad, entre los que destacamos los siguientes:

- *“La policía adopta una estrategia crucial: la consulta sistemática a la comunidad y a sus asociaciones.*
- *La actitud y el comportamiento de la Policía son de naturaleza interactiva (policía-comunidad).*
- *La policía centra en parte sus energías en la resolución de los problemas relacionados con la delincuencia y el desorden social y, en colaboración con los interlocutores adecuados, intenta solucionar al menos*

²⁹⁹ SZABO, D., “La policía comunitaria del futuro” en Seminario Seguridad Pública y Policía en el comienzo del s. XXI celebrado en El Escorial (1999). Ed. Fundación Policía Española. pp. 44-45.

parcialmente algunas causas de los problemas a través de actividades tanto de prevención como de represión.

- *La policía contribuye a mejorar la calidad de vida a través de sus programas comunitarios de prevención, en los que pretende no sólo reducir la delincuencia sino también el miedo al delito y potenciar la sensación real de seguridad en la comunidad.*
- *Los agentes gozan de un alto nivel de responsabilidad y de autonomía dentro de una organización descentralizada y desconcentrada”³⁰⁰.*

Como se ve, tanto el enfoque que inspira como los cambios organizativos asociados a la Policía de Proximidad suponen una ruptura total con los esquemas anteriores y buscan promover mandos que asuman riesgos, que tengan cualidades de gestores y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse y a actuar innovadoramente. Todos y cada uno de los miembros de la institución deben actuar como profesionales con iniciativa dispuestos a enfrentar los problemas de seguridad desde una perspectiva amplia, lo que implica resolver problemas sociales con incidencia criminal y el uso de estrategias que van más allá de la mera aplicación de la ley a un caso determinado.

El perfil de esa organización y de ese policía ya no se corresponde con los programas de capacitación tradicionalmente utilizados para formar agentes; en este sentido es significativo ver las grandes diferencias entre un manual de 1985, la ya mencionada “*Guía de la Patrulla Urbana*”, los avances recogidos en el *Manual del Policía de Barrio*, de 1987, igualmente referenciada, ambos publicados por la Dirección General de la Policía, y la multitud de literatura sobre Policía de Proximidad que ha surgido a partir de los años 90.

³⁰⁰ NORMANDEAU, A., “Balance y perspectivas de la policía comunitaria”. Revista PREVENCIÓ, nº 10 (1994). Ed. Ajuntament de Barcelona, pp. 38-46.

Veamos a continuación algunos de los aspectos más definitorios de la Policía de Proximidad con sus correspondientes comentarios.

7.3.- Relación con la comunidad vecinal

El principal aspecto que define a la proximidad es precisamente ese: su nombre, que indica cercanía a los vecinos. Las relaciones con la comunidad son inherentes a lo que es esencial y definitorio de la Policía de Proximidad.

De hecho múltiples son las referencias a esta cuestión. Destacamos entre ellas el punto 8º de los nueve principios de la filosofía comunitaria que destaca Chalom: “*la policía es la gente y la gente es la policía*”³⁰¹, con idéntico enunciado a la frase de Peel que inicia este capítulo, o múltiples menciones a esta idea de Normandeau, Trojanowicz, Martín, Szabo, Felson, De Miguel, Torrente y tantos otros profesores que han dedicado muchas páginas a estudiar esta metodología policial.

La cuestión no es tanto quién dice y qué dice, sino que lo fundamental es que sin esa cerrada relación entre comunidad vecinal y Policía el resto de programas que conlleva la Policía de Proximidad no tendrían sentido. Serían una suerte de “todo para el pueblo pero sin el pueblo” que sencillamente harían inviable esta estrategia policial. De hecho, el resto de aspectos que destacamos a continuación, carecerían por completo de sentido si la coalición policía/ciudadano no fuera íntima y sin fisuras.

Queremos destacar que no sólo cuentan las opiniones. También las recomendaciones, incluidas las legales, desde diferentes ámbitos inciden en esta cuestión; así por ejemplo en la propia L.O. 2/86, se habla de:

³⁰¹ CHALOM, M., LEONARD, L., VANDERSCHUEREN, F. y VEZINA, C. (2001). *Seguridad Ciudadana, Participación Social y buen gobierno: El papel de la Policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT-UN). Versión en español, Santiago de Chile: Ediciones Sur.

“La activa e intensa compenetración entre la colectividad y los funcionarios policiales -que constituye la razón de ser de éstos y es determinante del éxito o fracaso de su actuación- hace aflorar una serie de principios que, de una parte, manifiestan la relación directa del servicio de la Policía respecto a la comunidad”³⁰².

Y en esa línea, el artículo 2, sobre relaciones con la comunidad, en su apartado b) manifiesta que se observará:

“...en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible”.

Finalmente, destacamos la recomendación dada por la Conferencia Europea de Prevención de la Inseguridad, celebrada en Barcelona en diciembre de 1997, que respecto al ámbito de participación de los ciudadanos, dice expresamente:

“La conferencia reitera la necesidad de incorporar la sociedad civil al desarrollo de políticas de prevención de la inseguridad. (...). La conferencia entiende que la participación de los ciudadanos en el diseño y desarrollo de políticas de prevención requiere del reconocimiento y acuerdo sobre los roles y la aceptación del principio de corresponsabilidad. (...). La conferencia afirma la necesidad de establecer espacios de participación, discusión y concertación entre las administraciones públicas, en especial las de proximidad, y los ciudadanos, donde puedan explicitarse los modelos de intervención”³⁰³.

Podemos concluir con una premisa obvia: el punto de inicio ha de ser la proximidad a la comunidad. De ella, se derivan otras actuaciones que se consideran

³⁰² Ver Preámbulo de la Ley Orgánica 2/86.

³⁰³ Se pueden consultar todas las conclusiones en PREVENCIÓ nº 14, Septiembre 1998, Barcelona, Ed. Ajuntament de Barcelona.

fundamentales para vertebrar esta teoría. En el punto 7.5 de este capítulo, atenderemos bajo el nombre genérico “El papel de la Comunidad vecinal en la que se presta servicio” una serie de derivadas que parte de esa relación pero para las que hace falta, además, la implicación decidida de dicha comunidad vecinal.

Con independencia de lo anteriormente expresado, es normal creer que este factor de relación con la comunidad vecinal que caracteriza a la Policía de Proximidad es algo nuevo, fruto de la modernidad y del nuevo milenio. Nada de ello es así. Todo lo contrario, es ciertamente antiguo y podríamos centrar este concepto allá por el siglo XVIII o XIX en cuando surge la revolución industrial, tal y como analiza Harari:

“La revolución industrial trajo consigo decenas de trastornos importantes en la sociedad humana. Adaptarse al tiempo industrial es solo uno de ellos. Otros ejemplos notables incluyen la urbanización, la desaparición del campesinado, la aparición y el aumento del proletariado industrial, la atribución del poder a la persona común, la democratización, la cultura juvenil y la desintegración del patriarcado”³⁰⁴.

Nos permitimos subrayar dos cuestiones principales: la atribución del poder a la persona común y la democratización, dos características antiguas pero necesarias en cualquier proceso actual de proyección de desarrollo de cualquier modelo de Policía de Proximidad.

7.4.- La prevención como factor definitorio de la Policía de Proximidad

En las últimas décadas mucho es lo que ha evolucionado la institución policial española en el marco constitucional y político, ya que “conservar el orden público” no debe ser sólo cuestión de “antidisturbios” sino que debe contemplar otros aspectos,

³⁰⁴ HARARI, Y.N. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona. Ed. Debate, pg. 390.

entre los que destaca el preventivo, que resulta totalmente definitorio para la concepción de proximidad. Podríamos resumir, casi a modo de epígrafe, que el único delito bueno es aquel que no llega a cometerse.

Para hablar de prevención se precisa acotar su significado explícito, ya que durante años se ha abusado de este término para designar funciones o concepciones alejadas de lo que hoy concebimos por tal. En principio, la prevención no era otra cosa más que una cara diferente de un mismo hecho represivo. Como dice Manuel Martín "La prevención se entendía represora de las intenciones incívicas y formadas; era en el fondo una *prevención represiva*"³⁰⁵. Es decir prevención era una suerte de "temor implícito" hacia el castigo previsto para la comisión de una falta o hecho punible.

Entendemos prevención no sólo en materia delictiva sino también en las áreas administrativa, asistencial o de arbitraje, pues cualquier infracción, por leve que resulte, va a suponer siempre una distorsión para el ciudadano que la sufra (a quien en última instancia se debe la Policía) por lo que siempre es deseable cualquier acción previa tendente a suprimir riesgos, eliminar imponderables y aminorar trances susceptibles de ocasionar algún tipo de peligro.

Uno de los padres del Derecho Penal, Cesare Beccaria, afirmaba: " *Es mejor evitar los delitos que castigarlos*"³⁰⁶. Para otro autor significativo en temas policiales como es André Bossard: " *la prevención de la delincuencia constituye la función principal de la Policía*"³⁰⁷. Escueto y por ello mismo meridianamente claro.

³⁰⁵ MARTIN FERNÁNDEZ, M. (1990). *La profesión de policía*. Siglo XXI Editores/CIS, Madrid.

³⁰⁶ Cfr. BECCARIA, C. (1980). *De los delitos y de las penas*. Alianza Editorial, Madrid.

³⁰⁷ BOSSARD, A. (1983). *Las funciones policiales*. Artículo aparecido en POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, Dirección de la Seguridad del Estado. Madrid.

Otro autor varias veces citado como Manuel Martín Fernández, punto de referencia en la nueva Policía española, afirma:

“El papel de la policía hoy (la policía de base se entiende) no se limita a la persecución del delincuente, sino que la mayor parte de su labor (cerca del 80 % según algunos autores) se dedica a actividades no directamente relacionadas con la legislación penal. La mayoría de estas acciones son para informar y asistir al ciudadano, o colaborar con la vida social, evitando aquellas conductas que alteren el normal desarrollo de la convivencia”³⁰⁸.

Más adelante el mismo autor va incluso más allá al afirmar:

“La acción policial será preventiva si consigue que el presunto infractor asuma como una cosa propia la necesidad del comportamiento cívico. Es decir, el policía tiene que actuar como un auténtico educador cívico”³⁰⁹.

Existe además una tendencia similar en las organizaciones policiales del mundo occidental, que viene a calificar los objetivos de actuación policial haciendo prevalecer en ellos los aspectos preventivos, proactivos, asistenciales, solidarios... es decir, haciendo que las Policías sean por todo ello, esencialmente organizaciones abiertas y dinámicas.

Conviene recordar en este punto que al abordar este concepto nadie renuncia, ni está abogando por abolir la acción policial coactiva, que como refleja asimismo el preámbulo de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: *“A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción*

³⁰⁸ MARTIN, M. (1990) *La profesión de policía*. Siglo XXI Editores/CIS, Madrid, pg. 178.

³⁰⁹ MARTIN, M., *Op. cit.*, pg. 179.

jurídica...”, bien podría afirmarse que estas líneas pudieran haber salido perfectamente de la pluma de Max Weber.

Es decir, ningún tipo de renuncia a la acción policial más “clásica”, como la coacción o el orden público, pero sí búsqueda de un concepto más extenso y ambicioso de la seguridad genérica; esto es, entender la propia idea de seguridad, como protección o aseguramiento contra un riesgo (en general) que no tiene por qué ser exclusivamente delictivo, pero sí influir en el ámbito delincencial.

Para defender este punto de vista de un concepto extenso de seguridad, y por tanto de entender el papel del policía como agente de la autoridad que da una preferencia y preeminencia a los aspectos preventivos y de intervención social, nos apoyamos en tres tipos de razones: organizativas, funcionales y empíricas.

7.4.1.- Razones organizativas

Los Cuerpos Policiales son organizaciones complejas, suficientemente analizadas por diferentes autores³¹⁰ que siguen pautas de comportamiento en algunos aspectos similares a otras organizaciones de otro tipo, pero que en otros difieren.

En el momento actual, existe la constancia de que en el entorno de los servicios públicos, el modelo burocrático weberiano está obsoleto³¹¹ y de que la presión social es cada vez más fuerte reclamando mayores cotas de eficacia, calidad, cercanía y eficiencia³¹².

³¹⁰ TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial*. Madrid. CIS-Universidad de Barcelona.

³¹¹ Ver por ejemplo, MORENO PLATA, M: “El agotamiento del modelo burocrático en la gestión de los riesgos contemporáneos” <http://siare.clad.org/fulltext/0067801.pdf> [consultada el 5/3/2017]; o Xavier BALLART, X y RAMIÓ, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.

³¹² Recuérdese lo comentado en el capítulo 2 de este trabajo de investigación.

Parece lógico pensar que los Cuerpos Policiales no pueden ser unos entes aislados en la tónica general evolutiva de las organizaciones contemporáneas, y menos aun siendo la Policía una institución que a lo largo de la historia ha sabido adaptarse y adecuarse a las nuevas realidades sociales. Si hay una organización que no debe anquilosarse jamás esa es la Policía porque siempre debe responder a las diferentes variables delictivas y a las nuevas pretensiones sociales, que varían a un ritmo vertiginoso.

Las organizaciones líderes responden cada vez más a una serie de características, como por ejemplo la actual tendencia al abandono de la clásica estructura piramidal, para pasar a otras concepciones de “achatamiento” de organigramas. Como afirma Stephen Mastrofski:

“Los jefes tienen que comunicar valores nuevos de una forma más directa a sus subordinados en lugar de aislarse de sus agentes por medio de mandos intermedios”³¹³.

Existe igualmente una tendencia a alcanzar mayores cotas de descentralización y desconcentración de los diferentes órganos y niveles operativos o de decisión, a veces impulsados por la propia inercia política en un ejercicio de emulación gratuita, pero en otros casos persiguiendo ser más eficientes y poder llegar mejor a los ciudadanos y, por tanto, a la resolución de sus problemas.

Como consecuencia de todo ello, se produce un desarrollo paralelo de mayores canales de comunicación e igualmente se asume el principio de subsidiariedad. Para coadyuvar a la reducción del déficit público, y también por el mayor rigor presupuestario (fenómeno común en todos los países desarrollados), se tiende a una disminución del número de policías por lo que, en consecuencia, se precisa como una de las alternativas a este fenómeno que los policías sean cada vez más polivalentes.

³¹³ MASTROFSKI, S.D., “Eying the doughnut: Community Policing and progressive reform”. Washington American Journal of Police, vol. 12: 4 (1993), pp. 1-18.

En resumen, los deseos por parte de la ciudadanía de una Policía al servicio de la sociedad, la irrenunciable meta de mayores cotas de eficacia y la búsqueda de la eficiencia, conducen a la necesidad de mayor polivalencia policial y, por tanto, a la necesidad de abordar puntos de vista más amplios y participativos. Hay que buscar un perfil de “policías comodines” que sean capaces de llevar adelante las tareas que se les encomienden y también aquellas otras que, en función de las necesidades puntuales, decidan por cuenta propia con el único objetivo de solventar problemas y dar mejor servicio a la comunidad a la que se deben. Decía Peter M. Senge que “*los problemas de hoy derivan de las soluciones de ayer*”³¹⁴; de esto se trata, de evitar problemas en la sociedad del futuro.

7.4.2.- Razones funcionales

En cuanto a factores de índole funcional, quisiéramos referirnos a dos aspectos concretos: la calidad del servicio y la anticipación.

La calidad del servicio

La sociedad actual demanda mayores cotas de servicios de calidad en todos los ámbitos, también en el policial. Una vez cubiertas las necesidades básicas en educación, sanidad o protección, los ciudadanos quieren que la prestación de esos servicios se vea revestida de mayor calidad, eliminando listas de espera en los hospitales, reclamando campos de deporte y ordenadores en las aulas de los colegios para nuestros hijos,... y también en la Policía, con un servicio de seguridad más acorde con las sensibilidades del siglo XXI.

³¹⁴ Cfr. SENGE, P. (1992). *La Quinta Disciplina*. Barcelona. E. Granica.

El deber de las instituciones tiene que ser adelantarse para satisfacer esas demandas y esas necesidades de algo tan sencillo como que la seguridad de un ser humano no dependa del miedo, sino de la libertad.

El aspecto anticipativo

La Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho a *participar en la vida social* (art. 9.2º). Cada día son más las pretensiones de la ciudadanía que demandan, y a veces exigen, un modelo de seguridad que sea capaz de percibir tales peticiones.

Es frecuente que en ocasiones soliciten de la Policía aspectos no recogidos en norma alguna, pero que tampoco vulneran el ordenamiento jurídico. En una democracia, si hay una petición masiva es lícito que algún grupo canalice esa necesidad al Parlamento para normativizarla y convertirla en ley. La Policía, o al menos una Policía moderna, dinámica y eficaz, debe ser permeable a estas aspiraciones y tratar de dar cumplida respuesta a las mismas. Aspiraciones que no son otra cosa más que la solicitud de una Policía próxima, preventiva (resulta lógico pensar que para la mayoría, el mejor servicio no es el esclarecimiento de un delito, sino precisamente evitarlo), solidaria con las víctimas, que sea capaz de resolver problemas, que colabore en la formación de los jóvenes participando en programas educativos,... en definitiva llevando a cabo programas de lo que se viene llamando Policía de Proximidad.

Tampoco este aspecto está excluido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (una Ley que aunque es cuestionada en ocasiones, permite una concepción funcional muy amplia) cuando habla repetidas veces de “*prestar servicio permanente a la comunidad*”.

7.4.3.- Razones empíricas

Y en tercer lugar, defendemos la postura de un concepto extenso de lo que debe ser la Policía con razones de la propia experiencia policial y de la que todos aquellos que se arriesgaron a implantar este nuevo enfoque policial. Está comprobado empíricamente en la evolución de las organizaciones que han apostado por la proximidad, que cuanto más se luche en aquellos aspectos colaterales del crimen, como la marginalidad, el fomento de la educación, del deporte, etc., más estamos contribuyendo a combatir el delito y a reducir sus tasas.

La Policía de Proximidad pretende una mayor colaboración en la seguridad con personas al margen del mundo policial. En este sentido existen tres líneas teóricas, perfectamente compatibles, que coadyuvan a asentar este enfoque policial.³¹⁵

Por un lado el modelo de las “ventanas rotas”, ya comentado, que subraya la importancia de la atención policial a las infracciones y los desórdenes de pequeña importancia; podríamos citar como algunos de los autores más significativos en esta área a Wilson, Reiss o Kelling. Aunque esta teoría pudiera acarrear una elevación del número total de detenciones, también es cierto que haría disminuir la probabilidad de las mismas en algunos casos, ya que los agentes intervendrían en estadios anteriores a la ocurrencia de los desórdenes y recurrirían a la prevención y a la persuasión en lugar de a la detención.

Una segunda línea, sería la de la “construcción comunitaria vecinal”, que hace hincapié básicamente en la prevención del delito, la asistencia a las víctimas y la creación de mayores, relaciones con las minorías, lo cual exige unas relaciones fluidas y

³¹⁵ MASTROFSKI S, WORDEN, R. y SNIPES J.(1995). *Law enforcement in a time of Community Policing*. Washington. Criminology, nº 4, vol. 33, noviembre.

positivas con los miembros de la comunidad. Podemos citar en esta corriente, entre otros, a Trojanowicz³¹⁶ o Skogan³¹⁷.

La tercera corriente sería la de la actuación policial orientada sobre la base de los problemas. Esta línea teórica, cuyos máximos representantes son profesores norteamericanos como Goldstein, Mastrofski, Sparrow o Maguire, propugna que la Policía deje que sea la comunidad la que defina los problemas a los que deben dedicarse. Con este enfoque se insta a abordar las causas que subyacen a los problemas, tratando de anticipar la actuación policial (es decir los efectos) a la resolución previa de los motivos originarios.

Como se puede apreciar, no existe un consenso en torno a la naturaleza de la Policía de Proximidad, pero sí se ha conseguido sobre aquello que no es; y esta unanimidad niega que la persecución del delito sea la función exclusiva y principal de la Policía. La detención no debe ser más que el medio para lograr otros fines, como la resolución de problemas sociales y la mejora de la calidad de vida.

Se puede colegir que la prevención es uno de los factores primordiales de la Policía de Proximidad, lo cual supone la prevalencia del sentido común. No podemos negar, por otro lado, que esta postura no es nueva, ya que si observamos atentamente un párrafo del Discurso Preliminar del primer Código Penal Francés, nos damos cuenta de que al referirse a la función policial se dice:

“Necesitamos una buena educación que forme a hombres libres, una buena policía con nuevas costumbres, que es lo que necesitamos para un pueblo libre. Nuestro ideal es

³¹⁶ TROJANOWICZ, R.; HARDEN, H. (1985), *The Status of Contemporary Community Policing Programs*, National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University, en <https://pdfs.semanticscholar.org/8733/f51d12011f4139fafe1877a6be846289f362.pdf> [consultado 12-9-2017].

³¹⁷ SKOGAN, W. G., "La police communautaire aux Etats-Unis", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 13, mai-juillet 1993, pp. 121-149.

una política de vigilancia, de educación, de asistencia capaz de prevenir toda forma de desorden, incluyendo al final al crimen”

Cabe señalar y remarcar ese “al final” de la última frase, que merece ser subrayado y que da sentido a lo que estamos manteniendo. También conviene recordar que prevenir es una obligación que aparece en la normativa vigente, incluso en la de la Unión Europea. Así, la Recomendación de la Comisión Europea núm. R(83)7 trata de potenciar la participación del público en la elaboración y aplicación de políticas criminales tendentes a prevenir la criminalidad y a facilitar la indemnización y la reparación a la víctima, como una forma de sustitución de la pena privativa de libertad.

Siguiendo dentro del ámbito europeo y como marco de referencia, destacamos igualmente la publicación por parte de la comisión europea del *libro verde* (año 2002). Al publicar este Libro, la Comisión participa en los debates en curso en los Estados miembros y a nivel internacional sobre la mejor manera de garantizar un entorno óptimo para el desarrollo de métodos alternativos, con el objetivo de que la solución de conflictos sea más eficaz y, en lo posible, se distancie del ámbito jurisdiccional. En esta cuestión será de suma importancia, como se verá más adelante, el desarrollo de programas y prácticas basadas en la mediación policial.

7.5.- El papel de la comunidad vecinal en la que se presta servicio

El papel de la comunidad vecinal es clave no sólo para la auto vigilancia y la auto protección, sino también para fortalecer los mecanismos a través de los cuales la Policía rinde cuentas respecto de sus actuaciones. El modelo de Policía de Proximidad supone que la Policía lleva a cabo consultas permanentes con la comunidad que cumplen tres funciones principales. Según Bayley³¹⁸ esas funciones son tales porque:

³¹⁸ BAYLEY, D.H. (1994). *Police for the future*. Nueva York. Oxford University Press.

- ✓ Sirven para que la policía conozca los intereses y las necesidades locales, que a veces no coinciden con sus percepciones.
- ✓ Proporcionan una oportunidad a la policía para educar a la ciudadanía acerca de los comportamientos que ayudan a prevenir la delincuencia.
- ✓ Abren un espacio para que los ciudadanos expresen directamente sus quejas, lo cual constituye un mecanismo público de evaluación inmediata del quehacer policial.

Parece obvio que la Policía puede y debe jugar un importante papel no sólo en el ámbito de la seguridad *strictu senso* sino en cerrada colaboración con la comunidad vecinal en la que se incardina, de tal forma que la Policía realizaría tareas como una suerte de agencia de intervención social.

7.5.1.- Reflexión sobre los servicios a la comunidad

Llegados a este punto conviene realizar una somera reflexión sobre qué servicios realiza o puede realizar la Policía, su extensión, su modalidad y su esencia, ya que éstos han de ir unidos a la idea de las funciones asumidas como tales por la propia organización policial.

Hay que constatar que actualmente existe una evolución clara a considerar un catálogo abierto de posibles funciones policiales³¹⁹, el obligado paralelismo con respecto a los servicios nos debe indicar que existe igualmente un carácter no cerrado de cómo han de ser los servicios que ofrezca la Policía a los ciudadanos.

Esto obedece a un enfoque de actuación policial que todo lo abarca, que implica una nueva cultura de servicio, que conlleva unos métodos diferentes, una reforma de los

³¹⁹ MARTIN, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid. CIS, cap. 6.

procesos, en ocasiones de los organigramas y estructuras, y que parte de algo tan simple como de plantearse la esencia y origen de las instituciones y servicios públicos.

Si preguntásemos algo tan esencial como ¿para qué sirve la Policía? o ¿qué debe hacer la Policía?, la respuesta sería diferente según quien fuera el destinatario de la pregunta³²⁰. Si respondieran los máximos responsables del Gobierno del Estado, lo harían en función de aquellos intereses que tienen encomendados preservar. Posiblemente su respuesta no sería distinta a la de que la Policía sirve o debe dedicarse a luchar contra el terrorismo, contra el narcotráfico a gran escala, contra el blanqueo de capitales, la inmigración ilegal, la investigación de grandes delitos o de otros muy especializados, como la lucha contra el delito cibernético, el tratamiento de archivos adecuados para la investigación policial, las relaciones con INTERPOL, EUROPOL, GAFI³²¹ u otras organizaciones policiales de carácter estatal, etc.

Sin embargo, si se efectúa la misma pregunta a un ciudadano cualquiera creemos que la respuesta diferirá sensiblemente, aproximándose a la de que la Policía está para evitar que haya droga a la puerta de los colegios, luchar contra el menudeo que deteriora la vida de los barrios, para evitar que haya tirones, para que no nos roben los vehículos, para que se respeten los horarios de cierre de los establecimientos evitando ruidos y molestias, para que se circule con mayor comodidad por las calles, para que no haya actos de gamberrismo, ni botellón, para que se cumplan las ordenanzas, etc., en definitiva para que mejore la convivencia, la seguridad objetiva y subjetiva, así como la calidad de vida de nuestras calles y ciudades.

Resulta fácil imaginar que para dar satisfacción a ambos criterios hacen falta estrategias diferentes que apliquen sus objetivos conforme a las pretensiones y puntos

³²⁰ Este planteamiento solía hacerse en los cursos de formación internos para la implantación del Programa de “Policía 2000” en el *Cuerpo Nacional de Policía*.

³²¹ GAFI es el *Grupo de Acción Financiera Internacional*.

de vista de los ciudadanos. Con el objetivo de clarificar la lectura de este trabajo, vamos a hacer una selección de aquellas funciones que interesan más a los ciudadanos, eludiendo aquellas otras, más cualificadas y técnicamente más sofisticadas, como las propias de modelos policiales especializados o de investigación

Así pues, la Policía ha de ser permeable a las demandas ciudadanas si quiere ser eficaz; ante la pregunta de “¿para qué sirve la policía?”, una Policía contemporánea no puede dejar el interrogante sin una respuesta convincente para la ciudadanía en su conjunto.

“Es decir más que una actuación concreta, se trata de un cambio de talante, de filosofía, de punto de referencia en el que el ciudadano es el “cliente” y por ello debe siempre prevalecer aquello que la sociedad requiere”³²².

El *quid* de la cuestión está en cómo hacer llegar esas demandas de los ciudadanos a los órganos de decisión de la Policía y hacer que se tomen como objetivos las pretensiones vecinales, por encima de otras iniciativas que por mucho que tengan cobertura legal poco aportan a la calidad de vida de los ciudadanos.

Sucede que hemos elaborado un conjunto normativo excesivamente amplio y complejo. Existen normas muy extensas y que atienden aspectos de forma minuciosa que rara vez se aplican y cuyo tenor literal implicaría algunas disfunciones en el estadio cotidiano de la realidad. Algunos autores, como Loubet del Bayle, entienden que un sistema político debe asentarse sobre bases más dinámicas:

“El funcionamiento de un sistema político está en relación por una parte con las demandas, con las necesidades y exigencias que se expresan en su entorno societario y que le llevan a actuar e intervenir”³²³.

³²² COTINO FERRER, J. (1998). “La Policía a las puertas del Tercer Milenio”. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Policía Local, celebrado en Valencia los días 16 y 17 de noviembre de 1998.

En la España del siglo XXI, la Policía está en condiciones de intervenir en la transmisión de las demandas sociales en su regulación y también, como fuente de demandas internas. No hay más que tener en cuenta al agente que realiza sus funciones bajo el enfoque de Policía de Proximidad y en cómo encauza las peticiones de su ámbito de trabajo hacia la oficina administrativa o el órgano ejecutivo correspondiente. Es decir, la Policía como institución es uno de los canales por los que transitan las demandas sociales hacia el sistema político.

Nos hallamos con un singular vehículo informativo como es el que supone la canalización realizada por el agente de barrio, y cuya importancia se constatará a la hora de tomar pequeñas decisiones que redunden en ese ámbito en donde fueron tomadas. Es decir, la información del agente de proximidad es básica y fundamental para la resolución de problemas de su barrio. Denis Szabo, profesor de la Universidad de Montreal, es muy gráfico en este sentido:

“Los policías deben convertirse en verdaderos sismógrafos de los movimientos afectivos profundos que se desarrollan en el ámbito de la conciencia colectiva y en el seno de las diversas subculturas que componen una sociedad”³²⁴.

En resumen, la información del policía de proximidad es irrenunciable para la toma de decisiones en pequeña escala, o lo que podríamos denominar “microestrategias” capaces de dar respuesta a los problemas con los que se encuentran y a los que trata de dar respuesta o, en el mejor de los casos, solución.

Sin embargo, para otro tipo de toma de decisiones que abarquen más unidades, para cifrar los objetivos básicos de actuación o para diseñar un proceso más complejo, hace falta tener acceso a un canal de información mayor para saber con un margen

³²³ LOUBET DEL BAYLE, J. (1998). *La Policía*. Madrid. Ed. Acento, Col. Flash nº103.

³²⁴ SZABO, D. (dir.) (1974), *Police, culture et société*. Montreal. Revista de Estudios Policiales.

fiable y científico las demandas ciudadanas. Sin esa información cualquier estrategia resultaría errónea. No en balde siempre se ha hablado de la importancia de la información hasta el punto de que se puede afirmar de forma un poco lapidaria que “*una policía no informada es una policía paralizada*”³²⁵.

Ese canal de información nos es dado por las encuestas, pero también por los informes y estudios sociológicos, y -muy especialmente- por los contactos con AA.VV., comerciantes, colegios, ... y otros entes ciudadanos, o con cualquier colectivo especialmente interesado en actividades susceptibles de tratamiento policial, como puede ser la prensa, etc.

7.5.2.- La mediación como medio de interactuar con la comunidad

La mediación es un sistema para la resolución de conflictos que surge en el seno de la comunidad y que está a la vanguardia en los actuales modelos de gestión y resolución de conflictos.

No obstante, es necesario partir de la concepción que entiende a la mediación como un impulso que aporta una transformación cultural, en el sentido de colaborar con la modificación de una concepción litigiosa como forma de abordar las diferencias entre diferentes individuos, promoviendo en los ciudadanos una actitud proactiva ante la búsqueda de soluciones a sus conflictos, en lo que algunos autores denominan la búsqueda del “tercer espacio”³²⁶. Dicha concepción se enlaza con la idea de fomentar la participación ciudadana y de la comunidad como un modo de incrementar el bienestar

³²⁵ SAUSSAIES, B. (1972). *La machine policière*. Paris. Editions du Seuil.

³²⁶ DOMINGO MORATALLA, A., et al (2005). *Formación para la convivencia*. Valencia. Consellería de Educació, Generalitat Valenciana. Se puede consultar en http://www.cece.gva.es/eva/docs/convivencia/publicaciones/es/guia_secundaria.pdf [consultada el 21/3/2016].

social, concebido éste no como una categoría abstracta sino como el resultado del bienestar individual de cada uno de los miembros de la comunidad.

Con dicha descripción conceptual es lógico afirmar que la mediación, entendida desde un punto de vista riguroso, es una de las funciones que puede desempeñar perfectamente la Policía de Proximidad³²⁷; pero desde un punto de vista más laxo, menos centrado en litigios, es una realidad que el policía de proximidad está mediando constantemente entre vecinos o entre ciudadanos y las instituciones, ya que es quien evita la aplicación estricta, escrupulosa y tajante de la ley (que propugnaba el modelo racional burocrático) para lograr una aplicación basada en el sentido común que, sin alejarse de los propósitos y fines de los gobiernos, beneficie a todos.

En este sentido, la mediación no es sólo una técnica; adoptarla, para resolver un conflicto entre partes, implica la adscripción a un sistema más amplio de relaciones solidarias y comprometidas; se exaltan los principios de la solidaridad y el respeto mutuo, estimula el consenso y la tolerancia a las diferencias, promueve el diálogo y la cooperación. Está planteada en la dirección de una concepción democrática en tanto en cuanto favorece la participación y la pluralidad. Tiende a la promoción de la paz y la concordia ciudadana y se propone como vía opuesta a la violencia en todas sus manifestaciones.

Cuando se habla de mediación, lo más común es hacer referencia a la intervención de una tercera persona para resolver algún conflicto. Así, para Eduard Vinyamata:

“...mediación es el proceso de comunicación entre partes en conflicto con la ayuda de un mediador imparcial, que procurará que las personas implicadas en una disputa puedan llegar, por ellas mismas, a establecer un acuerdo que permita recomponer su

³²⁷ De hecho, esta competencia figura como propia en el artículo 53 de la LOFCS.

*buena relación y dar por acabado, o por lo menos mitigado, el conflicto, que actúe preventivamente o de cara a mejorar las relaciones con los demás*³²⁸.

Forma parte de la mediación policial la mediación vecinal o mediación de barrio, que afecta a los conflictos vecinales menores, que en muchas ocasiones son los que colapsan los Tribunales (actualmente aproximadamente el 60% de estos asuntos, especialmente faltas, provienen de conflictos vecinales y de la comunidad)³²⁹.

La mediación en este ámbito es una de las que cuenta con una de las mayores capacidades transformativas; se pueden beneficiar de ellas prácticamente el cien por cien de la población y son el motor para una verdadera vinculación de las personas, para fomentar el sentimiento de pertenencia, en positivo, a un barrio y para tejer redes sociales.

La particularidad de esta mediación consiste en que las cuestiones sobre las que interviene son aquellas que engloban y afectan a la comunidad, tratando de asistir en conflictos de diversa índole, siempre en este ámbito comunitario. Debido al crecimiento de los conflictos sociales, cada vez es más habitual que la Policía, especialmente la Policía de Proximidad, aplique en su día a día técnicas de resolución de conflictos para resolver los problemas de convivencia.

Es fundamental realizar una buena gestión de los conflictos, ya que en caso contrario, es decir, no hacer una buena gestión del conflicto, provoca miedo, angustia e inseguridad, dando lugar a respuestas más agresivas, con lo que se genera una escalada de conflicto. Este hecho se traduce en grandes costes no sólo económicos (creación nuevas instituciones, fuerzas policiales, justicia, sobrecarga de los servicios y

³²⁸ VINYAMATA, E. (2004). *Conflictología*. Barcelona. Ariel

³²⁹ BERLANGA, A. (2012): *Métodos y Técnicas de resolución de conflictos para Policías Locales. Mediación Policial*. Valencia. Ed. Diputación de Valencia.

recursos....) sino también emocionales, tanto de los agentes implicados -de atención al ciudadano- y del ciudadano en general.

Según Eduard Vinyamata:

“...cuando la policía cambia su percepción de la ciudadanía y deja de ser un cuerpo extraño enquistado en una sociedad, la relación será completamente diferente, acoplando los métodos a una realidad en la que el uso de la fuerza acabará siendo mínima y la eficacia social frente al conflicto multiplicada”³³⁰.

y esta opinión se ajusta de forma fidedigna a los objetivos que tiene la Policía de Proximidad.

Así pues, la mediación policial aparece como una nueva vía que permite esa corresponsabilización de la ciudadanía en todo lo relativo a sus conflictos de convivencia³³¹, tanto en su detección como en la resolución. Y lo es en un momento en el que la conflictividad en la sociedad española es creciente, derivada de problemas como las diferentes concepciones en el uso del espacio público, la dificultad de autonomía de los jóvenes o la creciente llegada de personas de otras culturas y con otras formas de convivencia.

Además existe una derivada nada desdeñable que es el efecto satisfactorio y positivo que produce una mediación en el agente policial que la lleva a cabo. En palabras de un gran profesional como es José Serrano la mediación:

³³⁰ VINYAMATA, E. (2004). *Conflictología*. Barcelona. Ariel

³³¹ GALLARDO R., Y COBLER E. (2012). *Mediación Policial. El Manual para el cambio en la gestión de conflictos*. Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch.

“...mejorando su autoestima en cada tentativa de solución y en cada asunto que no acabará en un proceso judicial, puesto que los acuerdos alcanzados satisfagan a las partes en conflicto”³³².

Es decir, además de aportar vías de solución y mejora para los conflictos privados, implica igualmente un efecto *ad intra* de autosatisfacción y, en consecuencia, de motivación del que deberían tomar nota aquellos responsables policiales que aún ven con prejuicios y desdén estas nuevas prácticas de actuación operativa.

Estos programas de mediación fomentan la construcción de la comunidad y son una importante parte y componente de la seguridad ciudadana, aplicando para ello mecanismos alternativos de solución de conflictos personales, entre vecinos y comunidades que evitan que éstos deriven en problemas. Además, recuperan y afianzan el tejido social, creando así comunidades seguras y Policías modernas.

Una reforma policial de este calado parte de la responsabilidad de construir políticas públicas democráticas de seguridad, y de una política social responsable que coloque al ciudadano en el epicentro de estos programas. Eso supone la inclusión de un concepto amplio del nuevo papel del ciudadano no sólo como receptor de las políticas de seguridad y policía, sino fundamentalmente como actor, y esa corresponsabilidad con la gestión de la convivencia es la clave de los impulsos de los programas de mediación policial, y en general en todos los programas de Policía de Proximidad.

Esta apuesta implica adoptar un modelo de seguridad ciudadana, así como política, derivada de la seguridad personal, entendida desde un punto de vista amplio: protección de las personas, respeto a los derechos humanos, ejercicio de la ciudadanía y

³³² SERRANO JULIÁN, J. (2006). “Estrategias para el sostenimiento de los equipos de Policía de Barrio en plantillas de Policía Local”, en el Volumen *Temas Municipales. Policía Local*, Valencia, Diputación de Valencia. Pg. 277

de la participación social, solución pacífica de los conflictos interpersonales y sociales, fortalecimiento de las instituciones, búsqueda de la convivencia y la concordia, etc.

Todos los Cuerpos Policiales existentes hoy en España están inmersos en procesos de cambio organizacional, de diferente entidad y dimensión³³³. Muchos de estos procesos modernizadores, se basan en la idea de una Policía más próxima al ciudadano; se trata de un nuevo modelo de Policía más asistencial, más presencial, preparada para mediar y derivar los conflictos de la ciudadanía.

Las primeras experiencias constatadas que tenemos en mediación policial, al igual que de Policía de Proximidad, las encontramos en Cataluña, y la primera experiencia piloto de referencia fue llevada a cabo por la Guardia Urbana de L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona) en la década de los años 90.

A pesar del éxito de esta experiencia que se implantó posteriormente en varios municipios y plantillas policiales de Cataluña, el programa al que nos referimos (el de Hospitalet) se cerró en 1994 ya que, al parecer, según los gestores en aquel momento no se había desarrollado según sus perspectivas y carecía de partida presupuestaria para continuar. Lo importante fue sin duda mostrar que sí se podía dentro de la propia Policía, y a través de la Policía de Proximidad, implantar servicios de mediación propios. Igualmente significativo fue demostrar que los agentes participantes, formados en técnicas de resolución de conflictos, pudieron adquirir y utilizar posteriormente para su trabajo estas técnicas ante las situaciones conflictivas, abandonando las viejas técnicas policiales más centradas en la respuesta, en la reacción o en la judicialización generalizada.

Estos programas de mediación dentro del modelo de Policía de Proximidad, tenían dos vertientes primordiales: por un lado la detección de los problemas y

³³³ En julio de 2017 se ha producido un importante cambio organizativo tanto en la Dirección General de la Policía como en la Dirección General de la Guardia Civil, cuyas consecuencias aún están por calibrar.

conflictos que se desarrollan en una ciudad, y por otro lado, la solución de estos problemas, a partir de las herramientas y métodos tradicionales, junto con otros novedosos y desconocidos hasta ese momento.

Las fuerzas de seguridad, en un momento de crisis y conflictos constantes como el actual, deben aplicar en sus intervenciones técnicas de mediación y negociación, adaptándose así a la realidad social y evitando al máximo cualquier uso de fuerza. Los porqués de la creación de expertos policiales en mediación viene definido por la evolución política y social de nuestra sociedad y la consiguiente adaptación por parte de las FCS ante esta nueva realidad.

Los resultados positivos en aquellas plantillas policiales que han apostado por la mediación en el marco de su filosofía de proximidad son evidentes. Según Antonio Berlanga:

“...se están creando unidades específicas en esta área como es el caso de la Policía Local de Valencia, que es pionera en Europa con sus programas de Prevención y Mediación Policial, por otro lado los Mossos d'Esquadra tras los disturbios en la ciudad de Barcelona, han creado el Área de Mediación y Negociación, dedicada a minimizar los efectos de las protestas ciudadanas en el espacio público y mediar en los conflictos sociales. Se negocia con los manifestantes para minimizar los efectos y perjuicios que puedan producir a terceros, respetando como no puede ser de otra forma su derecho a manifestarse.

Esta estrategia se basa en el cambio de funciones que la propia sociedad exige a su Policía y es en síntesis, el paso de un sistema policial reactivo a un modelo de asistencia y prevención, es decir, proactivo.

La herramienta para conseguir esto se sustenta en la Mediación que tiene el propósito de resolver desavenencias y resolver el conflicto, así como de proporcionar un foro adecuado para la toma de decisiones. Incluso en el caso de que no puedan resolverse

todos los puntos de la desavenencia, la causa esencial del conflicto puede ser entendida por los participantes y reducirse a un nivel manejable”³³⁴.

De hecho, según fuentes propias de la Policía Local de Valencia, desde 2012 que se iniciaron los programas de mediación, hasta junio de 2014, se han realizado 1.285 mediaciones con un resultado positivo, esto es de plena satisfacción de ambas partes, del 81%.

No obstante lo señalado, para algunos autores como Josep Redorta³³⁵, pueden surgir ciertos riesgos cuando se aplica la mediación al campo policial, entre ellos cita:

- a) Puede poner en cuestión la autoridad en sí misma tal y como la entendemos, en la medida que el agente no se puede desprender de su rol de autoridad pública.
- b) Cuando se habla de imparcialidad, la Policía puede serlo, pero con límites, porque una de las funciones de la Policía es de protección cuando hay derechos fundamentales vulnerados o normativa de orden público. Por tanto, sí a su imparcialidad, no a su neutralidad o indiferencia.
- c) Cuando se habla de neutralidad (concepto referido al resultado del proceso), el agente no puede ser neutral porque el resultado del proceso depende de él. Tiene capacidad incluso de restringir la libertad en determinados supuestos.
- d) Al hablar de voluntariedad, nos encontramos con el problema del consentimiento de las partes, y esto no es fácil si estamos delante de una figura de autoridad como es el agente, todavía menos si la intervención afecta al orden público.

³³⁴ BERLANGA, A. “La mediación policial”. Artículo publicado en *Las Provincias* el 29 de agosto de 2012.

³³⁵ REDORTA, J. (2004). *Aspectos críticos para implantar la Mediación en contextos de Policía*. Barcelona. Paidós.

- e) Cuando se habla de confidencialidad, hay que tener en cuenta que muchas actuaciones tienen lugar en el espacio público y en presencia de otros ciudadanos.
- f) Al referirnos a la proactividad nos referimos a la expectativa de que el mediador haga algo positivo en cuanto al resultado del proceso. Pero en el caso de la Policía, lo que pretenden las partes en conflicto es que dé la razón a una parte y sancione a la otra.

Aun así, si la patrulla policial utiliza habilidades mediadoras, para lo que debe ser formada adecuadamente, conseguirá muchos de los objetivos buscados.³³⁶

Otro autor que expresa ciertas críticas es Palenski³³⁷, quien afirma que la realidad es que todo el potencial que puede aportar la mediación a la Policía no se aprovecha y que esto es por causa de los factores siguientes:

- a. Obstáculos dentro la organización.
- b. Visión tradicional del papel del policía.
- c. Los policías no se ven a ellos mismos como mediadores.

Para resolver esto, hace algunas recomendaciones de interés:

- 1) La Policía tiene que ser incorporada a los programas de mediación.
- 2) La organización policial ha de alentar el uso de la mediación y de los métodos alternativos de resolución de conflictos.

³³⁶ COOPER, CH. (1999) Mediation training to improve police social interaction skills, pg. 2 en http://www.conflictresearch.com/crinfo/crcii/mediation_training.htm [consultada el 14/5/2017].

³³⁷ PALENSKI, J.E. (1984). "The Use of Mediation by Police", *Mediation Quarterly* 5: 31-8.

- 3) Los ayuntamientos tienen que ser conscientes de la necesidad de introducir conceptos innovadores como la mediación, con objeto de perfeccionar la calidad del servicio.
- 4) Se ha de conseguir que la Policía vea la necesidad y aprecie el valor de poder intervenir en conflictos privados o de convivencia.
- 5) Los programas de mediación comunitaria tienen que reconocer el importante papel que puede desempeñar en ellos la Policía. Tiene que haber una información continua de los casos tratados.

Destaca asimismo que para lograr esto se debe realizar una buena evaluación previa y se trataría de acotar muy bien en qué casos concretos se puede intervenir con cada recurso. Para ello se aplicaría la técnica del *patterning of incidents*, que busca utilizar la tipología de conflictos como instrumento de toma de decisiones. Este modelo de intervención es el que fundamenta básicamente la actuación de lo que hoy conocemos como Policía de Proximidad.

Monjardet sostiene que si la Policía sólo se concibe como el poder del más fuerte ya ha perdido la partida, porque el único recurso eficaz es la «autoridad profesional» reconocida como tal. Sostiene además, que la Policía se legitima por la calidad del servicio prestado y que la mediación, como herramienta utilizada por la Policía de Proximidad, contribuye notablemente a ello³³⁸.

7.5.3.- La relación con minorías

Un factor que contribuye fuertemente al desarrollo del modelo de Policía de Proximidad es la percepción negativa percibida por las minorías y los grupos

³³⁸ MONJARDET, D. (1998) *Les partages de la sécurité: médiation, partenariat, proximité*. Les cahiers de la sécurité intérieure, Institut national des hautes études de sécurité.

marginados urbanos en el sentido de que la Policía usaba fuerza excesiva en su contra y que los discriminaba.

La Policía de Proximidad, desde su vértice de imbricación con su comunidad vecinal, se presenta ahora como una estrategia que pone énfasis en el trato al público y la reducción de la violencia policial. Habría que agregar que el modelo de Policía de Proximidad en general demanda cambios organizativos importantes; para comenzar, la Policía de Proximidad no puede constituir una unidad especializada en el interior de la organización policial. Por el contrario, se supone que todos los funcionarios policiales actúan de manera consistente con los principios de esta perspectiva policial, y que aun los que actúan en unidades especializadas deben mantener comunicación y relación con sus colegas en el terreno a fin de responder adecuadamente a los problemas que existen en el vecindario³³⁹.

Destacamos en este sentido la afirmación realizada por el profesor Jesús de Miguel:

“El futuro de la Policía es la Policía Comunitaria. No es un modelo concreto, sino un proceso. No tiene una meta única que deba conseguir. Es un sistema organizativo y una forma nueva de entender las relaciones policía/población que no se puede definir con exactitud.(...) realmente el objetivo es reinventar la Policía, no aplicar un maquillaje”³⁴⁰

y añade posteriormente:

³³⁹ SCHAFFER, J.A. (2001). *Community Policing. The challenges of successful organizational change*. El Paso (Texas). LFB. Scholarly Publishing.

³⁴⁰ DE MIGUEL, J. (1999). *La Policía Comunitaria del futuro*. Ponencia del Seminario celebrado en El Escorial sobre Seguridad Pública y Policía en el comienzo del siglo XXI, Fundación Policía Española. Madrid, pg. 62.

“...la Policía del futuro se convierte en un elemento básico de la mejora y la calidad de vida de las personas, tanto a nivel individual (incluyendo los grupos minoritarios) como comunitaria (del barrio o municipio). No hay fecha fija para lograr esa Policía. La sociedad del siglo XXI va a ser fundamentalmente democrática, tolerante y multicultural. La Policía que trabaje durante este siglo debe asumir esas tres características nada tradicionales y reformarse, reinventarse”³⁴¹.

Sobre esta cuestión coinciden todos los expertos y ha sido tradicionalmente el origen de los muchos fracasos que ha cosechado la Policía de Proximidad. Cuando se trata de implementar algo sin que cambien la cultura de la organización (el maquillaje al que alude el profesor De Miguel), fracasa. Por el contrario, cuando se acomete un profundo cambio de mentalidad, suele triunfar.

Volviendo a la cuestión de los inmigrantes, y con independencia del número que haya en nuestro país y en nuestro entorno, lo cierto es que en determinadas circunstancias aparezcan como:

“...una presencia visible, ruidosa, que tiene el significado, en algunos aspectos de una ocupación del territorio y que hace que nazca en la comunidad local un sentimiento de desarraigo, de ausencia de espacios propios y protegidos, como si se nos expulsara del territorio propio.”³⁴².

En estas circunstancias, el papel de la Policía de Proximidad es fundamental para poder gestionar esa diversidad, y para que la misma sea inclusiva e intercultural, y no exclusiva y diferenciadora. Pero al hablar de minorías no sólo nos referimos a minorías raciales sino también a otros grupos como pueden ser los jóvenes, para lo cual, como afirma Jesús de Miguel:

³⁴¹ DE MIGUEL, J. (1999). *Op. cit.* pg. 69.

³⁴² BARDAJI, M. (1998). “El proyecto Itaca”. Barcelona. *Revista Prevenció*, nº 14, pg. 40.

“...es preciso que la Policía de Proximidad promueva un análisis nuevo de la violencia e inseguridad”³⁴³.

En conclusión, y en palabras de Denis Szabo:

“...la idea dominante de la Policía de Proximidad consiste en promover las instituciones comunitarias, para que todas colaboren con la Policía para asegurar una fuerte cohesión social. Refuerza así los valores básicos de la comunidad, basados en el respeto mutuo y corresponsabilidad de intercambios, de servicios, de asistencia y de protección”³⁴⁴.

Destacamos la idea de “cohesión social” porque cuando existe es señal de que la tarea de los agentes de la Policía de Proximidad se ha realizado con éxito y ha logrado los propósitos que perseguía.

7.6.- La Policía Orientada a la resolución de Problemas

Otro de los aspectos por los que se singulariza la Policía de Proximidad es por el modelo de trabajo denominado *Policía Orientada a los Problemas (POP)* y que tiene su énfasis puesto en resolver aquellos problemas que más preocupen a la comunidad.

En 1979 Herman Goldstein, profesor de la Universidad de Wisconsin-Madison, comprobó que la Policía gastaba mucho de su tiempo en tratar una y otra vez incidentes repetitivos sin preguntarse por su causa; como consecuencia de sus investigaciones, aborda el modelo de la Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP)³⁴⁵.

³⁴³ DE MIGUEL, J. (1999). *Op. cit.* pg. 62.

³⁴⁴ SZABO D.(1999). *La Policía Comunitaria del futuro*. Ponencia del Seminario celebrado en El Escorial sobre Seguridad Pública y Policía en el comienzo del siglo XXI, Fundación Policía Española. Madrid.

³⁴⁵ Véase www.popcenter.org .

El POP, revisado el programa inicial por su propio fundador en 1990, consiste en una orientación del trabajo policial en la que se examinan problemas concretos y se les somete a un seguimiento por parte de analistas del delito junto a la experiencia del personal que desarrolla el trabajo de campo.

La Policía Orientada a la Comunidad nace de la preocupación ante una Policía centrada en los medios (modelo tradicional) y no en los fines, y más concretamente en el efecto de sus intervenciones. Goldstein es considerado por muchos el precursor de la Policía Orientada a los Problemas y su manual³⁴⁶ es un referente en el ámbito de la Policía de Proximidad de todo el mundo.

Asimismo, Eck, otro conocido autor, señala que “...bajo el enfoque de la Policía Orientada a los Problemas, el problema, no la ley penal, se convierte en la característica que define la función policial”³⁴⁷.

El contexto del nacimiento del POP, es similar al de la Policía de Proximidad, y pese a que los principios de una Policía más centrada en la ciudadanía y el vecindario en el que se presta el servicio fueron desarrollados e implementados en Inglaterra por Sir Robert Peel a principios del siglo XIX, posteriormente resurgió cuando Herman Goldstein en 1979 estableció el patrullaje dirigido a la solución de problemas en EE.UU. Por lo tanto, ambos modelos fueron una respuesta a los bajos resultados del modelo tradicional, a las quejas de los vecinos y al aumento de la delincuencia.

Eck, por su parte, indica que el POP puede resultar en dos modelos distintos: el primero implica un análisis cuidadoso del problema, la búsqueda de soluciones, la respuesta en práctica de una solución y la evaluación del impacto de la intervención. Y

³⁴⁶ GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem-Oriented Police*. New York, McGraw-Hill.

³⁴⁷ ECK, J.E. (1993). *Alternatives futures for policing*. Nueva York. Springer-Verlag.

el segundo enfoque, menos exigente y probablemente más frecuente, se basa en que la Policía reduce el análisis y aplica métodos tradicionales de respuesta.

El primero de ellos es conocido como modelo SARA por el acrónimo que forman sus palabras clave en inglés (*Scanning, Analysis, Response, Assessment*), esto es búsqueda, análisis, solución y evaluación.

El segundo es conocido como modelo CAPRA (comentado en el apartado correspondiente a la Policía de Proximidad en Canadá) y que corresponde a los términos *Clients, Acquiring and analysis information, Partnerships and alliances, Response and service, y Assessment*, esto es: clientes, captado y análisis de la información, alianzas, solución y evaluación.

Respecto al primero de los modelos (SARA), es significativo que la búsqueda permite agrupar a incidentes similares en conjuntos o problemas. Estos problemas deben contemplar todos aquellos casos similares, relacionados o que se repiten y se identifican de los datos policiales de inteligencia o de llamadas y avisos de los miembros de la comunidad.

En la fase de análisis, los analistas de la reducción del delito identifican las condiciones que dan lugar a un problema particular examinando las características y el impacto del problema en mayor detalle. El análisis puede implicar la recopilación de información sobre infractores y víctimas, la época de la comisión de los hechos en que se centran, su localización y otros detalles del ambiente físico, la historia del problema actual, las motivaciones, las causas evidentes u ocultas, los intereses implicados, y los resultados de respuestas actuales.

En cuanto a la respuesta/solución se refiere a cada acción tomada para intentar enfrentarse al problema desde una óptica positiva y tratar de solventar la causa del conflicto. Éstas pueden variar desde las que son muy simples (por ejemplo el analista puede sugerir qué debe o qué no debe hacerse), hasta las muy complejas, donde el

analista involucra a la comunidad, comerciantes, asociaciones, familias y autoridades locales en algún proyecto de protección a la comunidad.

Por último, respecto a la evaluación, los analistas hacen una revisión de la respuesta implementada para solucionar el problema y evalúan el éxito o fracaso de éstas, en función de una casuística variada.

Los riesgos que representa este modelo es que puede ser utilizado como una guía en el proceso de solución de problemas, pero sin embargo, no debe ser visto como una panacea, ya que puede estar limitado en su efectividad si se emplea en un sentido mecanicista, es decir si se cree que es un instrumento de una eficacia inmediata y casi automática, sin llegar a contemplar todas sus variables. Así, con frecuencia se producen algunos de los fallos y carencias que se indican a continuación:

- Utilización incompleta de información histórica disponible.
- Realización superficial del proceso de Análisis.
- Confundir las fases y aplicar una por otra.
- Utilizar este modelo para justificar una solución previamente tomada, (aplicación a modo) en lugar de aplicación a fondo para obtener un conocimiento más profundo de lo que está pasando.

En cuanto al modelo CAPRA:

“...enfatisa que el entrenamiento busca aumentar la habilidad del Policía para trabajar con víctimas y la comunidad, para evitar conflictos, resolver y mediar disputas,

proporcionar información respecto de estrategias de prevención del crimen y promover habilidades en el campo de la comunicación interpersonal”³⁴⁸.

Las Fases de este Modelo serían:

1. Identificación de los clientes (ciudadanos, comunidades, agencias públicas).
2. Búsqueda, organización y análisis de información.
3. Realización de asociaciones y alianzas con organismos ciudadanos y entidades públicas.
4. Respuesta que enfatiza los conceptos de proporcionar servicio mediante la prevención del crimen y la aplicación de la ley.
5. Evaluación, que indica una constante revisión del compromiso de cada miembro y de la organización en su conjunto de continuar aprendiendo y modificando antiguas prácticas.

El modelo CAPRA enfatiza el rol y la responsabilidad del policía que está en la calle, quien adquiere una fuerte responsabilidad con los resultados de su trabajo a partir de su identificación corporativa con la Policía y sus objetivos. Más que poner énfasis en la enseñanza de materias, se recomienda promover la adquisición de habilidades y competencias. Si bien los estudios existentes demuestran que la organización policial es muy resistente a los cambios en todos los contextos.

³⁴⁸ BERLANGA A. y MOGRO R. (2011). *La resolución de conflictos por la Policía Local*. Valencia. Edita Generalitat Valenciana. Consellería de Governación, pg. 27.

7.7.- La Intelligence-Led Policing

Otra variante, de este enfoque policial utilizado por la Policía de Proximidad es el llamado *Intelligence-Led Policing (ILP)*. A diferencia de los otros anteriormente expuestos, tiene su origen en el Reino Unido. Debido a un aumento del crimen durante la década de los ochenta y principios de los noventa, se generó una mayor demanda de la ciudadanía para mejorar la eficacia y eficiencia en las acciones policiales, lo que provocó una reacción en la búsqueda de nuevas estrategias policiales que dieran cumplida respuesta a las demandas ciudadanas. A partir de ahí, se abrió un debate de expertos para analizar y desarrollar alternativas de futuras reformas en las estrategias preventivas para disminuir los índices de delincuencia.

Mediante las evaluaciones obtenidas por el Ministerio del Interior y *The Audit Commission*, en el año 1999 se reconoció que la Policía gastaba demasiado tiempo respondiendo al crimen y muy poco tiempo dirigiendo su objetivo al estudio de los delincuentes. Se revelaron en ese informe tres principios fundamentales para iniciar las transformaciones del modelo tradicional de enfoque policial.

- Que los roles existentes y los niveles de responsabilidad carecían de integración y eficacia para disminuir la delincuencia dentro de los cuerpos policiales.
- Que la Policía no podía mejorar la administración de recursos.
- Que si se abordaba a los criminales y no a los hechos delictuales se podrían tener mejores resultados³⁴⁹.

Dicho estudio fue seguido posteriormente por otras publicaciones e investigaciones que significaron que por primera vez la Policía fuera sujeto de

³⁴⁹ RATCLIFFE, J.H. "Intelligence-Led Policing". *Trends & Issues in crime and criminal Justice*. Australian Institute of Criminology, n° 248 (2003), pg. 3.

constantes evaluaciones e inspecciones públicas de los servicios prestados a la comunidad.

Para Lemieux, la recolección y el análisis de la información relativa a la perpetración no son actividades recientes en la historia de la Policía³⁵⁰. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, las consideraciones económicas, organizativas, políticas y tecnológicas han contribuido a formalizar el tratamiento de la información en los servicios policiales. Este aumento en el desarrollo de la información criminal, para el autor, es producto de la desilusión de los métodos tradicionales, particularmente en la capacidad de los servicios policiales para anticipar los hechos delictuales. Y por último, los numerosos escándalos relativos a las técnicas utilizadas para los interrogatorios, el fracaso de la vigilancia de los delincuentes reincidentes y el aumento de los niveles de delincuencia, contribuyeron a hacer progresar el modelo ILP. Es decir, este enfoque se centra en el individuo como objeto de la ciencia político criminal y no en el hecho que se perpetra.

Con todo esto, finalizamos este capítulo tras haber visto a grandes rasgos aspectos definitorios de la Policía de Proximidad y algunas de sus modalidades más señeras. Con anterioridad, en el capítulo 6 habíamos iniciado esta segunda parte del trabajo partiendo del eje de una propuesta de ética cívica. Podríamos preguntarnos ahora si esta Policía de Proximidad que protagoniza este trabajo, incluye suficientes rasgos como para poder subrayar y reforzar su carácter ético. O, como ya apuntábamos en la misma Introducción, si es posible que desde planteamientos de proximidad a los ciudadanos, pueda tener cabida un modelo policial en el que prime el punto de vista del vecino, antes que la obediencia al marco jurídico al que todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben considerar como principios básicos de actuación.

³⁵⁰ LEMIEUX, F. (2006). “De la police guidée par le renseignement à la complexité des organisations policières: les limites de l’usage de l’information dans la conduite des affaires policières”. *Criminologie*. 38:2 (2006), pp. 35-52.

Sobre este particular, cabría subrayar de forma rotunda la idea de los “mínimos éticos” ya comentados y de los que nos ilustra la profesora Adela Cortina. En todo caso, trataremos de ofrecer la respuesta a este interrogante en el capítulo siguiente.

Capítulo 8

La Policía de Proximidad desde el punto de vista de la ética

*“Qué hermosos son sobre los montes,
los pies del mensajero que anuncia la paz...”*
Isaías, 52,7

“Bienaventurados los que buscan la paz, porque ellos serán llamados hijos de Dios”.

Mt.5, 3-12

Cuando se habla de Policía y aparece el concepto “Ética”, normalmente suele identificarse de inmediato esa combinación con todo aquello que denominamos deontología profesional y que suele desarrollarse en los manuales correspondientes en cualquier Escuela de Formación Policial.

No obstante, alguna legislación -en especial la de la Unión Europea- está avanzando en el sentido de incardinar la ética al derecho sustantivo. Así, podemos encontrarnos comentarios como los siguientes, recogido del Código europeo de ética policial:

“La confianza de la población en la policía está estrechamente vinculada a la actitud y al comportamiento de esta última con respecto a esta misma población y, en particular,

*al respeto de la dignidad humana y de las libertades y derechos fundamentales de la persona*³⁵¹

Vemos pues, que se ha iniciado el camino hacia un cambio de paradigma en que lo ético esté presente en la norma. Este acomodo no siempre es sencillo, ya que se suele entender como objeto de la ética el estudio de aquellos principios de la conducta de las personas que guían y controlan nuestras decisiones, y por tanto se piensa en ética dentro del ámbito de lo individual, de lo privado.

En este momento, queremos referirnos a lo que se denomina “ética aplicada” y, en concreto, hacer algunos comentarios acerca de cómo las respuestas a los problemas que ofrece la Policía de Proximidad son éticamente aceptables y convenientes; por tanto, nos estamos refiriendo a una reflexión sobre los principios de la responsabilidad subjetiva en la conducta de los agentes que forman la Policía de Proximidad.

Al referirnos a ética aplicada, en palabras de Victoria Camps:

*“...no estamos hablando de una disciplina nueva, pero sí de una forma distinta de entender la ética para acercarla a las preguntas más acuciantes de la actualidad, una forma distinta de hacer filosofía moral, más atenta a las interpretaciones de nuestro mundo”*³⁵².

O en palabras de Adela Cortina: *“las éticas aplicadas constituyen una nueva forma de saber y de obrar”*³⁵³. Es decir, trataremos de ver en este capítulo una ética de la Policía de Proximidad, partiendo de aquellas cuestiones que la definen, partiendo de

³⁵¹ Código Europeo de Ética Policial. Pág.24. <http://polis.osce.org/library/f/2687/500/Coe-FRA-RPT-2687-EN-500.PDF>.

³⁵² CAMPS, V. (2013). *Breve historia de la ética*. Barcelona. RBA. pg. 392.

³⁵³ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Trotta, pg. 49.

los puntos de vista de Peel y de otros autores anteriormente comentados, y hacer luego una breve reflexión sobre las mismas.

El concepto “ética” *per se* no es un compendio de teorías absolutas que permitan escrutar un comportamiento humano e investirlo posteriormente de la cualidad de ser idóneo o improcedente. Ética es una reflexión sobre la moral y, por tanto, nuestra pretensión no es otra que ver si las principales características que describen a la Policía de Proximidad se corresponden con sus fines, su razón de ser o su sentido.

Actuar éticamente es más que adaptarse sin crítica alguna a las normas generales de comportamiento y escalas de valores vigentes, es además adoptar como hábito el bien desde una reflexión individual cuyo fundamento será la moralidad de cada persona. Con palabras poco académicas pero muy claras, Fernando Savater nos ofrece una definición de ética muy simple: “*No le preguntes a nadie qué es lo que debes hacer con tu vida: pregúntatelo a ti mismo*”³⁵⁴. Lo cual, nos indica esa vertiente personal frente a los problemas morales que pretendemos remarcar.

La Policía de Proximidad se arroga un caudal de valores, generalmente aceptados y considerados como apropiados y convenientes en el marco social en que vivimos. Sus fines están subordinados a otros principales, los de la seguridad ciudadana global y el bien común, en línea de esa búsqueda ontológica de la felicidad que ya apuntó Aristóteles en su *Ética a Nicómaco*.

En capítulos anteriores hemos visto diferentes autores, desde Peel, a quien podría otorgársele el título honorífico de “fundador de la Proximidad”, hasta autores contemporáneos como Wilson, Szabo, Goldstein, Torrente o Martín. Podemos citar entre esas características, las ya apuntadas en los nueve principios que orientaba el

³⁵⁴ SAVATER, F. (2001). *Ética para Amador*. 40ª Ed. Ariel, Barcelona. pg. 65.

quehacer de la Policía londinense hace doscientos años³⁵⁵ y que podemos resumir en las siguientes:

- La prevención del delito y el evitar los desórdenes públicos son las funciones prioritarias de la Policía.
- La eficacia para realizar estas funciones depende en gran medida de la interrelación vecinal y, por tanto, de la aprobación pública de su acción.
- La libre cooperación de la ciudadanía en el acatamiento de la ley para asegurar el respeto de la población.
- Cuanto más coopera la ciudadanía con su Policía, menos necesario es el uso de la fuerza o la coerción.
- Se gana el apoyo público no por complacencia, sino demostrando un absoluto e imparcial servicio a la ley.
- El uso de la fuerza policial se requiere sólo y en grado necesario para cumplir con la ley, cuando la persuasión, exhortación y advertencias resultan ser insuficientes.
- La policía es la gente y la gente es la policía.
- La policía se limita a sus funciones y no usurpa aquéllas del aparato judicial.
- La prueba de la eficiencia policial es la ausencia de criminalidad y desorden, no la evidencia visible de la acción policial en el manejo de esas realidades.

Como se ve, desde el principio, la relación con la comunidad ha sido la piedra angular sobre la que se asienta el enfoque de proximidad. Creemos que los otros aspectos definitorios son la prevención, también muy presente en los principios originarios de la Policía de Sir Robert Peel, la confianza, que ha de ser la consecuencia natural de esa imbricación vecinal, y la resolución de problemas, en tanto en cuanto sin unas consecuencias de eficacia el resto de intentos sería un cúmulo de esfuerzos baldíos.

³⁵⁵ CHALOM, M. (2001), et.al. *Op. cit.* ver capítulo 3.

De las muchas características que singularizan la Policía de Proximidad hay unas pocas que tienen especial relevancia. La primera (de la que prácticamente deriva el resto) es la relación con la comunidad. Una de las cuestiones clave y que más la identifican con el sentido de una “Policía ética”, ya que una de sus preocupaciones fundamentales es, en palabras de Victoria Camps, “...cómo regular la vida en común preservando al mismo tiempo la autonomía de cada individuo”³⁵⁶.

8.1.- Relación con la comunidad

Algunos autores han sabido detectar como característica primordial de la Policía de Proximidad, su relación con la comunidad vecina; en palabras de Jesús de Miguel:

“El “todo por la patria” de los seguidores del Duque de Ahumada adquiere hoy un nuevo significado: “todo con la patria”. El cambio más significativo de la Policía del futuro no es ser eficiente, sino que sus prioridades, y la definición de los problemas sean realizados por la población”³⁵⁷.

Con su estilo peculiar, provocador y sarcástico, De Miguel señala una gran verdad: la Policía no tendrá razón de ser, en un horizonte a medio y largo plazo, si pierde el vector que le conecta directamente con la comunidad vecinal a la que pertenece, con sus necesidades e intereses. Un modelo ético de actuación y estrategia policial no puede diseñarse nunca de espaldas de la ciudadanía. En palabras de Spaeman:

“...el empeño del hombre por crearse un cierto espacio de autodeterminación y autoafirmación dentro del conjunto de condiciones que le vienen dadas, se halla, a su

³⁵⁶ CAMPS, V., *Op. cit.*, pg.12.

³⁵⁷ DE MIGUEL, J. (1999). *La Policía comunitaria del futuro*. Madrid. Ponencia impartida en el Curso de El Escorial Seguridad Pública y Policía en el s. XXI. Ed. Fundación Policía Española, pg. 62.

vez, bajo otra condición antropológica adicional: que nadie puede crearse para sí solo este espacio libre: dependemos de la cooperación”³⁵⁸.

Es decir, sin el concurso, colaboración, impulso, cooperación y ayuda de los ciudadanos, cualquier acción policial resultará yerma en resultados y estéril en objetivos.

Sin embargo, no todos contemplan con igual claridad que la colaboración con los ciudadanos sea deseable; y no sólo desde posturas corporativistas. Hay un exceso generalizado de “actitudes a las que se está acostumbrado” y que propicia el llamado estado de bienestar. Esa posición acomodaticia a que “me lo den todo” choca de lleno con el postulado de clara colaboración Policía/comunidad.

Desde hace décadas, y a causa de las múltiples ventajas sociales que nos ofrece el Estado, sin que ni siquiera nos demos cuenta de ello en los países con democracias avanzadas, vivimos en un ámbito en el que se ha pretendido que todo fuera responsabilidad del gobierno. Ello podría desplazar el Estado de justicia a un Estado electorero, en el que el gobierno parece ser el único garante del bienestar, mientras que la ciudadanía reduce toda acción o demanda a exigencia frente al gobierno que, recordemos, se concibe como único garante del bienestar de la ciudadanía. Recuérdese la vieja historia a la que se refería Joaquín Garrigues Walker, de un enojado italiano, quien ante una inesperada tormenta de verano acababa echándole la culpa al gobierno, exclamando “*Piove, porco governo!*”³⁵⁹. Hoy día el sesgo ha de ser otro; como dice Adela Cortina:

“...la protección de los derechos humanos no demanda una institucionalización de la solidaridad entre otras razones, porque la solidaridad no puede institucionalizarse; y

³⁵⁸ SPAEMAN, R. (2005). *Confianza*. Conferencia dictada en el Instituto Empresa y Humanismo.

³⁵⁹ Joaquín GARRIGUES WALKER en EL PAÍS, 7/11/1978.

precisamente una de las funestas secuelas de su presunta institucionalización en el Estado del bienestar ha sido generar una fuerte alergia contra ella, porque se le imputan erróneamente la mediocridad, pasividad e improductividad de la ciudadanía de los megaestados”³⁶⁰.

Es muy sencillo acostumbrarse a obtener unos beneficios que no se valoran y que, a la postre, lo que generan es esa “alergia” a la solidaridad humana. Así pues, el exceso de estatalismo y de protección al individuo puede conducir a cierta atrofia que degenera en una falta de iniciativa individual que puede desembocar en la triste ecuación de a más Estado, menos personas.

La Policía de Proximidad, en la medida que hace partícipes a los ciudadanos y, por tanto, exige un plus de participación en la vida pública, está convergiendo hacia esa postura de subrayar la ciudadanía y orillar la incompetencia individual que en ocasiones puede llegar a provocar el Estado de Bienestar. O dicho con palabras de la profesora Adela Cortina:

“...no sólo el despotismo ilustrado, sino también el Estado benefactor, generan ciudadanos heterónomos y dependientes, con las consiguientes secuelas psicológicas que ello comporta”³⁶¹.

Efectivamente, una Policía de Proximidad que sea proactiva y muestre una vocación de servicio pleno a la comunidad desde la propia comunidad, requiere una contrapartida que no siempre se encuentra, y ello es así porque en palabras del profesor Domingo Moratalla:

³⁶⁰ CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza, pg. 75.

³⁶¹ CORTINA, A. (1997). *Op. cit.*, pg. 81.

“...el problema de la ciudadanía depende más de la preocupación común por lo público y de cierto nivel de virtudes públicas que de un determinado modelo de Estado”³⁶².

Pese a que el análisis de la sociedad actual, su galopante pérdida de valores colectivos y otra serie de problemas acuciantes que presenta están fuera del objeto de este trabajo, sí podemos afirmar que vivimos en una sociedad sin un patrón religioso/cultural claro y definido por lo que:

“...nos encontramos en una sociedad “moralmente politeista”, en la que cada grupo acepta una jerarquía de valores y nada tiene en común con los demás”³⁶³.

En estas circunstancias es lógico pensar en la dificultad que entraña encontrar un único representante de la ciudadanía con quien poder “pactar” un marco de entendimiento sobre la seguridad ciudadana. Lo que a unos perjudica y molesta, otros pueden reclamarlo con vehemencia. Y no nos referimos a cuestiones etéreas, sino que día a día se pueden encontrar múltiples ejemplos de cómo se problematizan las cuestiones más sencillas. Además, nadie goza del aval que garantice una comunidad que sepa “aceptar” las ofertas de colaboración de su Policía de Proximidad.

Otra dificultad con la que nos podríamos encontrar sería la de reconocer qué actores son los representantes de los ciudadanos, es decir ¿quiénes son los portadores legítimos de sus opiniones y propuestas?. Así lo reconoce Derek Heater:

“...uno de los problemas relacionados con la ciudadanía y con los derechos a ella asociados radica en la dificultad de que éstos se implanten con consistencia en la cultura sociopolítica de un estado en un corto período de tiempo. Incluso países con

³⁶² DOMINGO MORATALLA, A. (2001). *Modelos de ciudadanía en la sociedad global*. Separata de la revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL.

³⁶³ CORTINA, A., *Op. cit.*, pg. 27.

larga tradición liberal (...) han necesitado de muchas generaciones para alcanzar sus actuales niveles de vida cívica... ”³⁶⁴.

Es más, el propio Heater en lo que él llama sus cuatro dilemas básicos acerca de los problemas de la ciudadanía, apunta como cuarto dilema el hecho de que el concepto de ciudadanía “*parece que se estuviera desintegrando como concepto coherente para el siglo XXI*”³⁶⁵. En estos casos es difícil hablar de ciudadanía como un actor plenamente definido y con unas connotaciones regladas y evidentes. Por el contrario, la ciudadanía, sin llegar a ser un concepto impalpable, sí se asemeja más bien a una dispersa amalgama de ideas, voluntades, destinos, y afinidad de afectos comunes, que se mueve más en función de sensibilidades que por análisis racionales concretos tendentes a buscar el interés general. En estas circunstancias es fácil dar crédito a las sensibilidades y adhesiones que difícilmente pueden reducirse a conceptos teóricos, porque como dice Adela Cortina, son sensibilidades que:

“...raramente se suscitan con teorías racionales, y más precisan para despertar apelar a lazos ancestrales de pertenencia, a esas raíces históricas y tradicionales que constituyen la otra cara del alma ”³⁶⁶.

Pero nuestro objeto es la Policía de Proximidad y su vocación de servicio hacia la comunidad vecinal, otra cosa sea en qué circunstancias queda la comunidad, qué tipo de ciudadanía y comunidad y su actitud ante la Policía. En cualquier caso, como se ha dicho ya, la Policía de Proximidad no es algo pétreo, sino una unión de voluntades en constante evolución y adaptación al medio en que se desarrolla, de ahí que quiera destacar para finalizar este apartado la idea de ética de mínimos tan afín a la Dra. Cortina, y en concreto cuando afirma:

³⁶⁴ HEATER, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 214.

³⁶⁵ HEATER, D. *Op. cit.* pg. 260.

³⁶⁶ CORTINA, A. *Ciudadanos del mundo. Op. cit.*, pg. 31.

“...potenciar los máximos, fortalecer esos grandes proyectos, que no se defienden de forma dogmática, sino que están dispuestos a dejarse revisar críticamente, es una de las tareas urgentes en las sociedades pluralistas, porque los máximos alimentan los mínimos y mantienen el pluralismo”³⁶⁷.

Creemos sin ambages que la Policía de Proximidad, en su afán por estar solapada con la comunidad, representa un valor ético encomiable, en tanto en cuanto representa una forma de reforzar la ciudadanía y el pluralismo democrático.

Finalizamos este apartado con una cita de la profesora Cortina que por sí sola es suficientemente esclarecedora acerca del punto que tratamos, esto es la relación de la Policía de Proximidad con la comunidad vecinal a la que pertenece. Dice así, ante la pregunta clásica, que continúa abierta en nuestros días:

“...¿qué es una vida digna de ser vivida?”, la respuesta desde esta perspectiva sería la siguiente: la del ciudadano que participa activamente en la legislación y administración de una buena polis, deliberando junto con sus conciudadanos sobre qué es para ella lo justo y lo injusto, porque todos ellos son capaces de palabra y, en consecuencia, de socialidad. La socialidad es capacidad de convivencia, pero también de participar en la construcción de una sociedad justa, en la que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades y adquirir virtudes”³⁶⁸.

8.2.- Prevención

El único “buen delito” es aquél que no llega a cometerse. La prevención, como ya hemos visto a lo largo de este trabajo, es una tarea policial y prioritaria para la

³⁶⁷ CORTINA, A. (1999). “Autoridad, responsabilidad y libertad...” Madrid. Ed. FAES, Vol: Valores en una sociedad plural.

³⁶⁸ CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 46.

Policía de Proximidad. Sin prevención, sólo cabría represión, y una sociedad regida exclusivamente por la coacción y el castigo sería difícilmente habitable y bordearía esos hostiles *territorios del miedo* de los que habla Josep María Lahosa³⁶⁹.

Nuestro punto de partida pues, no es novedoso ya que es el defendido por el ilustre penalista Beccaría hace más de un siglo: “*Es mejor evitar los delitos que castigarlos*”.

La Policía, sin renunciar a la capacidad reactiva que le es inherente, presenta como decía De Saussaies: “...*la doble originalidad de ser la más antigua institución de protección social y la principal forma de expresión de la autoridad*”³⁷⁰.

No obstante, creemos que en una sociedad democrática, los ciudadanos merecen unos métodos policiales más afines al sentir general y en los que, sin renunciar a ninguna función ni competencia, sí pueda ofrecer al cambio modelos de seguridad, como la Policía de Proximidad, más acordes con las sintonías generalmente aceptadas, de ciudadanos libres. Recordemos en esta línea aquello que decía María Zambrano: “*La sociedad será tanto más segura cuanto más justa y libre sea*”³⁷¹.

Sin duda, los ciudadanos valoran la prevención antes que la resolución de los delitos³⁷², un poco en línea con ese concepto de ética eficaz del que habla Agustín Domingo Moratalla:

³⁶⁹ LAHOSA, J.M. (1989). *Los territorios del miedo*. Barcelona. PREVENCIÓ, nº 3, Ajuntament de Barcelona. 64-72.

³⁷⁰ SAUSSAIES, B., (1972). *La machine de policière*. Paris. Ed. Du Seuil.

³⁷¹ ZAMBRANO, M. (1973). *El hombre y lo divino*. México. Fondo de Cultura Económica.

³⁷² Ver p.ej. Estudio nº 2.315 del CIS (enero/febrero 1999), y en concreto pg. 70 y ss. sobre Policía de Proximidad.

“La ética es el rostro dulce de la pragmática y por ello está obligada a participar en una política de alianzas con todos los poderes que sea preciso, sin ellos sería pura palabrería y perdería toda su eficacia”³⁷³.

Primer dato pues: la prevención es más eficaz y por tanto, más provechosa y favorable para los ciudadanos; esto es, prevenir es más ético que reprimir. Sin embargo, prevenir (ya lo vimos en su punto correspondiente del capítulo 7) es tarea no siempre fácil. Como afirma Curbet:

“La represión utiliza medios conocidos desde hace mucho tiempo y que resultan fácilmente evaluables. La prevención, por el contrario, es una noción más imprecisa y con una utilidad que aparece como menos inmediata”³⁷⁴.

Suele suceder además que:

“... el concepto de prevención provoca aún en nuestro país un cierto grado de confusión cuando se aplica a la función policial. (...) se debe a que nuestra policía no ha abordado el tema con una perspectiva de planificación de actividades concretas, sino que más bien se ha entendido que cualquier actividad policial (incluso la sola presencia de la policía) tiene un componente preventivo, lo cual es verdad pero (...) las funciones específicas de prevención policial son algo perfectamente diferenciado ...”³⁷⁵.

Mucho se ha avanzado desde que Juan Diego afirmase esto en 1989, y mucho ha cambiado la mentalidad policial que ve ahora en la prevención algo, no sólo natural, sino prioritario.

³⁷³ DOMINGO MORATALLA, A. (1995). *Responsabilidad bajo palabra. Desafíos éticos para una democracia joven*. Valencia. EDIM, pg. 66.

³⁷⁴ CURBET, J., “La Policía y la Prevención de la Criminalidad”. *Revista Policía y Sociedad Democrática*, Dirección de la Seguridad del Estado (1983), pg. 127.

³⁷⁵ DIEGO, J., “La prevención del delito: Un tema policial” en *Prevenió*, nº 3 (1989), Ajuntament de Barcelona 19-24.

Decíamos que se ha avanzado, pero no tanto hasta llegar al punto de vista de A. Bossard “...la prevención de la delincuencia constituye la función principal de la policía”³⁷⁶, y ello porque el impulso que supuso en su momento la implementación de la Policía de Proximidad en el Cuerpo Nacional de Policía (años 1997-2002) supuso un fuerte revulsivo para todo tipo de plantillas policiales, incluyendo los Cuerpos Estatales, ya que hasta la Guardia Civil organizó algún seminario en Carrión de los Condes (Palencia) cuya línea argumental era precisamente la proximidad a los ciudadanos. Aquel impulso generó sinergias y muchos emularon la senda iniciada por el CNP.

Pero todo se desvaneció; y queda el concepto, la orientación de trabajo, el método, el enfoque operativo y la estrategia que se ha ido incorporando poco a poco, y la praxis de algunas plantillas policiales que siguen apostando por esta manera de ejercer la función policial.

Volviendo a la prevención y a la dificultad de esgrimirla como estrategia policial, es preciso subrayar también que no existe un concepto único de prevención, ya que son múltiples las nociones que encierra; entre otras cabría citar la presencia policial en la vía pública, las medidas administrativas como controles fronterizos y administrativos, aplicación rigurosa de los reglamentos y ordenanzas, etc.. No bastaría sólo una “no comisión de delitos”, sino que habría que buscar un punto cualitativo mayor que supusiera alcanzar un ámbito de mayor seguridad global.

Cualquier concepción actual de la prevención debe tener como norte y también como punto de partida, la búsqueda de mayores cotas de seguridad para los ciudadanos sin renunciar a la libertad ni a la solidaridad.

“El hecho de que los límites impuestos por la democracia se apoyan en fundamentos de libertad y de solidaridad que son las bases de la auténtica responsabilidad individual,

³⁷⁶ BOSSARD, A., “Las Funciones Policiales” en *Revista Policia y Sociedad Democrática* (1983), Dirección de la Seguridad del Estado, pg. 101.

*es lo que convierte a las sociedades democráticas en las mejores armas para hacer frente a la violencia y, especialmente, a la delincuencia y a la criminalidad*³⁷⁷.

Segundo dato: la prevención como puntal de la democracia y la libertad. Aportar en esta línea la afirmación de Adela Cortina cuando dice:

*“Fortalecer los buenos proyectos que no se defienden de forma dogmática, sino que están dispuestos a dejarse revisar críticamente, es una de las tareas urgentes en las sociedades pluralistas. Y los poderes políticos, si fueran realmente lúcidos y no sectarios, deberían aprovechar el potencial dinamizador de los máximos*³⁷⁸.

Para finalizar este punto, traemos a colación a María Zambrano quien coincide con la idea de que prevenir delitos es una forma de conseguir mayor seguridad ciudadana y por tanto mayores cotas de libertad, cuando afirmaba que:

*“...la preocupación por la justicia y la libertad es el más eficaz esfuerzo en pro de la seguridad ciudadana. Aunque no debe olvidarse que el verdadero sentimiento de la seguridad vital no se refiere a nada estático, la imagen que le es más adecuada es la de andar sobre las aguas en movimiento*³⁷⁹.

Hay ocasiones, como esta, que reflexiones más profundas pueden expresarse mejor con metáforas y con imágenes poéticas. Esta puede ser una de ellas.

³⁷⁷ BONNEMAISON, G., “La Europa de la prevención” en *Prevenió*, nº 3 (1989), Ajuntament de Barcelona. 60-63.

³⁷⁸ CORTINA, A. (2010) *Justicia cordial*. Madrid. Ed. Minima Trotta, pg. 39.

³⁷⁹ ZAMBRANO, M. (1973) . *El hombre y lo divino*. México. Fondo de Cultura Económica.

8.3.- Resolución de Problemas

La resolución de problemas entraría igualmente de lleno en el concepto de ética eficaz ya que en el polo opuesto, el modelo burocrático, nos encontraríamos con la circunstancia de que el estricto cumplimiento de la norma no tiene como consecuencia la eliminación del problema, sino que en muchas ocasiones persiste y se eterniza.

Hay teóricos, como el profesor Queralt³⁸⁰, que afirman que si la policía se limitase a hacer cumplir la ley, su poder discrecional sería inoperante, ya que aunque la ley ya indica cuándo y cómo debe actuar un policía, la demanda social exige de la Policía soluciones concretas a sus problemas y la sola aplicación de la ley no proporciona mecanismos para abordar estos problemas.

Una vez más queda patente que la mera aplicación de la ley no es éticamente defendible. Ni desde algo tan trascendente como fue el caso Eichmann (individuo que en sentido estricto se limitaba a cumplir la ley, como analizó magistralmente Hannah Arendt) hasta cuestiones tan pequeñas y cotidianas como sancionar a un ciudadano por incumplir una Ordenanza que, en ocasiones, es simplemente inaplicable.

La Policía de Proximidad trata de dar ese paso adelante y ofrecer un plus de calidad al buscar la solución del conflicto. En este sentido, esta característica entronca con la idea defendida por A. Cortina, de *ciudadanía cordial* en tanto en cuanto supone ser un *motor de transformación social*, porque ¿qué otra cosa es si no la “resolución de los problemas” desde el punto de vista policial que una transformación social en colaboración directa con la comunidad?

Dice la profesora Cortina:

³⁸⁰ QUERALT, J. (1986). *El policía y la ley*. Barcelona. Plaza & Janés.

*“Somos humanos, y nada de lo humano puede resultarnos ajeno. Autonomía, igualdad y compasión serían tres ingredientes de una ciudadanía cordial. Encarnarla en las sociedades concretas supondría transformarlas desde dentro, tanto forjando el *êthos* de los ciudadanos y el de las organizaciones como diseñando instituciones que respondan a estos proyectos”³⁸¹.*

Respecto a esta característica de la Policía de Proximidad y su predisposición a solventar conflicto, cabría también hacerse una reflexión sobre el sentido del trabajo policial. Y ello porque, como mantiene el profesor Agustín Domingo Moratalla:

“...una ética del trabajo no puede plantearse en términos puramente instrumentales, mercantiles o monetarios”³⁸²,

Esto es, falta un horizonte de responsabilidad para corregir y mejorar la cultura del trabajo, dejando de lado lo meramente productivo y apostando por aquél tipo de trabajo que tenga un mayor sentido de responsabilidad, dignidad y sentido ético.

Creemos, en esta línea, que la Policía de Proximidad se ajusta de forma fidedigna a estos postulados, por lo que si somos fieles a sus principios podremos conseguir algún día en el ámbito de la seguridad lo que el profesor Domingo Moratalla describe de forma tan poética:

“...será entonces cuando podamos comenzar a corregir la miopía de quienes se han creído expoliadores de un planeta del que tan sólo eran jardineros”³⁸³.

³⁸¹ CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Minima Trotta, pg. 64.

³⁸² DOMINGO MORATALLA, A. (1995). *Responsabilidad bajo palabra. Desafíos éticos para una democracia joven*. Valencia. EDIM. pg. 95.

³⁸³ DOMINGO MORATALLA, A. (1995) *Op. cit.* pg. 95.

8.4.- Confianza

Una de las características que mejor definen a las sociedades avanzadas es la de que sus ciudadanos tienen un peso específico y esencial en las mismas; de forma paralela, podríamos aseverar que las sociedades modernas merecen tener organizaciones policiales igualmente centradas en los intereses y pretensiones de sus ciudadanos. Esto que acabamos de señalar, es lo que sucede con la Policía de Proximidad, es decir, importancia del punto de vista ciudadano, se atiende a la ciudadanía, se pone la diana de actuación en la resolución de conflictos, en la mediación entre diferentes intereses, en la prevención, etc.

En esa línea y para ese ámbito de organización, hace falta que exista un factor para imbuir toda la filosofía de forma transversal y ante todos sus actores; nos referimos a la confianza. Robert Spaeman³⁸⁴ apuesta por la confianza como factor-motor de una regeneración ética y moral de nuestra sociedad. Francis Fukuyama apuesta también por subrayar este valor en su conocida obra cuyo título es precisamente ese: confianza.

Otros autores, como Alfred Sonnenfeld dan un paso más y ven en la confianza un motor del liderazgo ético:

*“En el concepto de autoridad va incluida la confianza. La confianza puede transformar a una persona, incluso recrearla. Constituye la premisa indispensable para cualquier diálogo. Sólo mediante la confianza se me revela el otro como “tú” y despierta eficazmente la capacidad de respuesta”*³⁸⁵

De los postulados expuestos en estas obras podríamos derivar que una nueva sociedad precisaría una Policía con la que fuera posible la interacción de los

³⁸⁴ SPAEMAN, R. (2005). *Confianza*. Conferencia dictada en el Instituto Empresa y Humanismo.

³⁸⁵ SONNENFELD, A. (2012). *Liderazgo ético*. Madrid. Ed. Encuentro, pp. 62 y 63.

ciudadanos, esto es precisamente la Policía de Proximidad, que basa sus métodos de actuación en la cercanía a los ciudadanos en un doble sentido bidireccional.

Por un lado, en sentido operativo, y ello porque su forma de patrullaje y de prestar servicio consiste en conocer el vecindario desde la base, calle a calle, de forma preventiva y no a consecuencia exclusiva de las llamadas de auxilio; y una Policía cuya finalidad extrínseca es la de tejer una urdimbre de relaciones, compromisos y confianzas entre la organización policial y los propios ciudadanos a los que se debe. Por otra parte, en sentido conceptual, en tanto que proximidad implica acercarse a los problemas ciudadanos. Por esta razón, la Policía de Proximidad no se contenta con actuar desde la exclusiva visión legalista, sino que pretende proceder desde el punto de vista del ciudadano por lo que, de forma implícita, sugiere nuevas fórmulas para resolver aquellos problemas que el quebrantamiento de las normas conlleva.

En ambos casos, el ciudadano es el “aliado natural” del agente policial que presta servicio en su ámbito social. Por otro lado, el policía es la garantía que tiene el ciudadano para defender sus derechos y su ámbito de seguridad. Entre ambos, no puede haber una conexión idónea si no existe mutua confianza.

Estos factores citados que se han mantenido de forma invariable, han sido complementados recientemente por David Bayley³⁸⁶ que apunta cuatro principios nuevos para una verdadera y plena Policía democrática:

- 1) La Policía debe dar prioridad a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- 2) La Policía debe ser más responsable ante la ley que ante el gobierno al que orgánicamente obedecen.
- 3) La Policía debe proteger los derechos humanos.

³⁸⁶ BAYLEY, D. (2001). *Democratizing the Police abroad*. Washington .

4) Transparencia plena en todas las actividades policiales.

Estas cuatro características sin embargo, no podrían tener autonomía plena si no fuera con el impulso de la confianza. Sin mencionar expresamente la palabra “confianza”, concluimos este apartado con una recomendación del sacerdote Alfred Sonnenfeld a los jóvenes líderes de la sociedad actual en el sentido de cómo debe ejercerse la autoridad:

“...será una autoridad que nunca suprime la libertad por coacción. La amistad, la afabilidad y el amor son precisamente las únicas formas de relación que pueden hacer que la autoridad se concilie con la libertad”³⁸⁷.

8.5.- Ejercer el liderazgo desde la proximidad

La proximidad en el ámbito policial no puede ser un ente teórico, sino algo totalmente práctico. Por ello no puede quedar en una serie de premisas teóricas sino que requiere el impulso propio del liderazgo. Alfred Sonnenfeld, citando a Joseph Bochenski, observa la diferencia entre autoridad epistemológica y deontológica:

“La primera es la del que está objetivamente más instruido. Por el contrario, la autoridad deontológica no es la de quien sabe más acerca de algo, sino la que corresponde a quien la representa, al líder, al dirigente...”³⁸⁸.

En el enfoque de la Policía de Proximidad es necesario que ese impulso se realice a dos bandas: por un lado desde la dirección operativa de cada Cuerpo Policial. Si no existe ese impulso desde el vértice superior de la organización policial, cualquier

³⁸⁷ SONNENFELD, A. (2013). *El nuevo liderazgo ético. La responsabilidad de ser libres*. Madrid. Ed. Fragua, pg. 114.

³⁸⁸ SONNENFELD, A. . (2012). *Liderazgo ético*. Madrid. Ed. Encuentro, pg. 61.

intento está llamado a fracasar. En ocasiones, recuérdese lo comentado en el apartado 5.7 de este trabajo respecto al Cuerpo Nacional de Policía y la repentina desaparición del enfoque de Proximidad, algunas decisiones son determinantes y definitivas.

Por otro lado, el impulso de Proximidad no basta con que exista sólo a nivel de dirección. Es preciso la coexistencia de un liderazgo transversal que tenga por protagonistas a los propios agentes que presten servicio en cada barrio o en cada comunidad vecinal; y ello, pese a que en determinadas circunstancias puedan surgir ciertos momentos de desencanto o frustración, muy propios por otro lado en el trabajo policial. Dicho con palabras de Sonnenfeld:

“Cuando servimos a los otros tenemos que saber (...) reconocer su mérito. Cuando nos esforzamos en beneficio de los demás, asumimos el riesgo de resultar rechazados, de ser menospreciados e, incluso, de sentirnos defraudados”³⁸⁹.

Como se ve, el trabajo policial guarda similitudes con otras muchas ocupaciones y vocaciones que tienen en el servicio a los demás su horizonte y su empeño.

8.6.- La Policía de Proximidad, una “empresa ética”

Quisiera finalizar este capítulo, a modo de colofón, hablando de la Policía de Proximidad como una “empresa ética”, siguiendo la expresión utilizada por A. Cortina³⁹⁰, al considerar que abarca por completo nuestra idea inicial.

Según esta tesis, una empresa inteligente y ética en una sociedad moderna debe cumplir cuatro requisitos fundamentales:

³⁸⁹ SONNENFELD, A. . (2012). *Liderazgo ético*. Madrid. Ed. Encuentro, pg. 183.

³⁹⁰ CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza Editorial. pp. 112 y ss.

- A. Las *metas sociales*, que le dan sentido y que tienden a cubrir las necesidades humanas de los actores involucrados en dicha empresa, en nuestro caso las metas sociales no pueden ser otras que las expresadas en la propia Constitución: “*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”. Los actores son los Policías y los ciudadanos.
- B. *Mecanismos* adecuados para alcanzarlas. En nuestro caso, la acción policial en general, todas y cada una de las pautas que se utilizan por los Cuerpos Policiales, y más en concreto la metodología de proximidad que singulariza, desde el punto de vista ético, esta metodología de trabajo y esta orientación de ejercer la función policial.
- C. El *marco jurídico-político*; en nuestro caso tanto la Constitución como el resto de normativa que -como hemos insistido en varias ocasiones- permite llevar adelante una “Policía diferente”, por más detractores que haya tenido la Policía de Proximidad desde ámbitos corporativos y, también hay que decirlo, desde ámbitos sindicales.
- D. Las exigencias de la *conciencia moral crítica* alcanzada por la sociedad.

Podemos concluir que la Policía de Proximidad, con arreglo a este esquema es una “empresa ética”, ya que como dice Adela Cortina:

“...si una empresa satisface todos estos requisitos genera una cultura de la credibilidad y la confianza, indispensable para la revitalización de la empresa y la sociedad”³⁹¹.

Con estas premisas, cabría preguntarnos si los cuerpos policiales en España están capacitados para abordar enfoques de proximidad, y si existen las bases estructurales suficientes para asegurar una Policía de Proximidad en el futuro, cuestión ésta espinosa debido a los acontecimientos que nos van sorprendiendo día a día y que

³⁹¹ CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid. Alianza Editorial, pg. 113.

configuran una preocupante e inestable mundo en crisis. Podríamos cerrar este capítulo recordando lo que decía María Zambrano y la similitud que tiene la seguridad con “*andar sobre aguas en movimiento*”.

Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, no todo son situaciones modélicas, teóricas o ejemplares. En el día a día policial surgen multitud de ejemplos en que la realidad diverge de los supuestos teóricos o de las especulaciones académicas. Surgen así los que podríamos llamar leviatanes cotidianos que también contribuyen a erigir, a su modo, la realidad compleja de la seguridad, sus instituciones y sus gentes. Veamos pues ahora, de modo sistematizado, cuáles son *grosso modo* esos leviatanes que atenazan el devenir policial.

Capítulo 9

El leviatán policial

“La competencia por alcanzar riquezas, honores, mando o cualquier otro poder lleva al antagonismo, a la enemistad y a la guerra.”
Thomas Hobbes

“Los jóvenes partieron a la guerra con entusiasmo porque jamás habían estado en una batalla”
(Tucídides: Oración fúnebre de Pericles)

En varios apartados de este trabajo hemos aludido a este capítulo por las muchas ocasiones en que las actitudes humanas no se ciñen a lo que de ellas cabría esperar. Y así es en efecto; en el complejo mundo policial existen muchas grietas en las que los comportamientos de sus miembros divergen con la línea marcada por la organización, por la norma o por la voluntad de los ciudadanos; a estos desajustes y discrepancias nos vamos referir en este apartado.

Estamos mediatizados, sobre todo por las películas norteamericanas, a ver policías inmersos en casos de corrupción ciertamente graves. *American gangster*³⁹², por

³⁹² Película dirigida por Ridley Scott en 2007 y producida por Universal Pictures <http://www.americangangster.net/>, basada en hechos reales.

citar un título de calidad, dibuja un panorama en que los grupos antidroga de la Policía de Nueva York a finales de los 70 tenían un porcentaje de corrupción superior al 50% de sus miembros. Esto, por fortuna, no ocurre en nuestro país y cuando se producen casos de desviaciones graves de la deontología profesional son los propios mecanismos internos de cada organización (en su versión de grupos de Asuntos Internos, o simplemente vía disciplinaria) los que suelen resolver con éxito esas anomalías.

Es interesante ver el informe anual de Eurostat “*Sustainable development in the European Union*”, en su edición de 2016, cómo la confianza de los españoles en la Policía tiene una puntuación de 5,4; mientras que la confianza en el sistema legal se rebaja a 3,1; y la confianza en los políticos se reduce a tan sólo un 1,9. Estos datos apuntan que la percepción de los españoles es muy similar a la del resto de europeos³⁹³.

De forma paralela, en datos exclusivamente españoles vemos que existe coincidencia. Si atendemos, la primera gran encuesta sobre seguridad que se realizó por el CIS en 1995, el conocido estudio 2.152, vemos que la confianza en la Policía y en la Guardia Civil estaban por encima del resto de Cuerpos. Desde entonces, no sólo no se ha retrocedido sino que se consolidan estas muestras de confianza de los ciudadanos en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ofrecemos a continuación, por su interés una encuesta realizada por *Metroscopia* para *El País* en 2012³⁹⁴ que muestra los índices de confianza de los españoles con las instituciones y diferentes grupos sociales.

³⁹³ Ver referido informe, pg. 30.

³⁹⁴ Encuesta publicada el 10 de enero de 2013 en el Blog de EL PAÍS, firmado por José Juan TOHARIA con el título *Científicos y políticos: los polos extremos de la confianza ciudadana*.

Evaluación sobre las instituciones y grupos sociales

¿Aprueba o desaprueba usted la forma en desempeñan sus funciones?

En%

	Diciembre de 2012		Saldo aprueba-desaprueba		
	Desaprueba	Aprueba	Diciembre	Junio	Variación
			2012	2012	dic./jun.
Los científicos	3	94	+91	+84	+7 ▲
Los médicos	7	90	+83	+87	-4 ▼
Las pequeñas y medianas empresas	8	89	+81	+78	-3 ▼
Los profesores de la enseñanza pública	9	86	+77	+75	+2 ▲
Las ONG	14	81	+67	+63	+4 ▲
La Universidad	18	78	+60	+51	+9 ▲
La radio	18	75	+57	+46	+11 ▲
La obra social de la Iglesia (Cáritas)	21	77	+56	+53	+3 ▲
La policía	21	77	+56	+67	-11 ▼
La Sanidad pública	21	76	+55	+50	+5 ▲
La Guardia Civil	20	74	+54	+54	0
Los servicios sociales en su municipio	20	74	+54	--	--
Las Fuerzas Armadas	23	69	+46	+29	+17 ▲
Los funcionarios	28	66	+38	+34	+4 ▲
El Príncipe de Asturias	29	66	+37	+29	+8 ▲
Los abogados	28	61	+33	0	+33 ▲
La prensa (los periódicos)	36	58	+22	+13	+9 ▲
El Rey	37	58	+21	+15	+6 ▲
El Defensor del Pueblo	40	52	+12	+12	0
Los jueces	41	53	+12	-6	+18 ▲
Los curas de las parroquias	42	47	+5	+5	0
Las grandes empresas españolas	45	49	+4	-21	+25 ▲
El Tribunal Supremo	43	45	+2	-41	+43 ▲
La televisión	49	46	-3	-6	+3 ▲

En una línea parecida figuran los datos de una encuesta más reciente, de 2014, en la que Policía y Guardia Civil siguen apareciendo como aprobados por los españoles, siendo las únicas, junto con las Fuerzas Armadas en conseguir ese aprobado, lo que las convierte en las instituciones mejor valoradas de España³⁹⁵.

³⁹⁵ Ver Barómetro del CIS de abril de 2014.

	Media	Desviación típica	(N)
La Monarquía	3,72	3,03	(2.406)
El Gobierno	2,45	2,55	(2.433)
El Parlamento	2,63	2,47	(2.289)
El Gobierno de su comunidad autónoma	3,07	2,63	(2.368)
El Parlamento de su comunidad autónoma	2,99	2,59	(2.236)
El Tribunal Constitucional	3,35	2,59	(2.103)
El Defensor del Pueblo	3,87	2,70	(2.008)
Las Fuerzas Armadas	5,29	2,95	(2.322)
La policía	5,70	2,73	(2.423)
La Guardia Civil	5,78	2,84	(2.411)
Los partidos políticos	1,89	2,12	(2.402)
Las organizaciones empresariales	2,94	2,41	(2.186)
Los sindicatos	2,51	2,39	(2.331)
Los medios de comunicación	4,51	2,46	(2.385)
La Iglesia católica	3,39	3,13	(2.393)
El Consejo General del Poder Judicial	3,31	2,61	(2.081)

Así pues, si nos atenemos a los datos demoscópicos y a la apreciación ciudadana, las FCS presentarían unos resultados más que aceptables que le alejarían de ese velo de sospecha de la corrupción policial. Sobre otros datos objetivos, número de expedientes disciplinarios en los diferentes cuerpos policiales, por ser materia sensible son datos no publicados, aunque por experiencia personal estimo que difícilmente alcanzan el 3% del personal el número de expedientes abiertos, lo cual no significa que todos sean sancionables.

No obstante lo anterior, y ciñéndonos exclusivamente al ámbito de la Policía de seguridad ciudadana, sí existen circunstancias que impiden que ese enfoque policial de proximidad, del que venimos hablando a lo largo de este trabajo, se desarrolle en toda su amplitud. Estas circunstancias son diversas, amplias y de diferente tipo, pero podríamos clasificarlas en tres grandes grupos:

- a) Las circunstancias personales.
- b) Las circunstancias estructurales.
- c) Las circunstancias políticas.

Vamos a ver a continuación estas circunstancias, bajo el paraguas de lo que venimos en denominar “leviatanes policiales”. Y ¿por qué este nombre?, pues en primer lugar porque todo estas actitudes monstruosas, demoníacas, que guarda nuestro interior humano, son las que hacen fracasar la recta senda de los propósitos buenos y las virtudes. Y en segundo porque ese concepto es antiguo y ha sido utilizado desde por los profetas bíblicos hasta Thomas Hobbes, por lo que consideramos que estas actitudes negativas de los policías que se apartan de su recto y ético proceder, se pueden adecuar perfectamente a concepto tan simbólico y rotundo.

9.1.- Leviatán Personal

En demasiadas ocasiones el problema de los policías que no aceptan enfoques profesionales de proximidad y abrazan exclusivamente enfoques reactivos obedece a causas íntimas ligadas a su vocación. Con frecuencia, en los centros de acceso a los cuerpos policiales se pregunta a los jóvenes alumnos el porqué de su opción profesional; la respuesta suele ser casi unánime: luchar contra el crimen. Bajo ese paraguas que todo lo abarca, se esconde y justifica cualquier tipo de actuación reactiva partiendo de un axioma tan antiguo como perverso: el fin justifica los medios.

Este “pecado original” de muchos policías, con ser grave, tendría su remisión con una adecuada formación en los Institutos y Escuelas de Policía en donde se les hiciera reflexionar no acerca del “por qué” ser policía sino respecto al “para qué”; a cuya respuesta podría inducirse un nuevo paradigma: soy policía para auxiliar y proteger a los ciudadanos.

Este objetivo errado se produce y fomenta más si cabe en las Escuelas de Policía Local que existen en prácticamente todas las Autonomías, ya que por ser instituciones bisoñas, suelen estar en manos, la mayoría de las veces de funcionarios sin apenas

relación con la Policía y que están convencidos de que cuanto más “acción” y temas policiales asimilables a lo que se ve en el cine, mejores policías van a salir de sus aulas, sin tener en cuenta las competencias que marca la Ley Orgánica 2/86 (véase el cuadro aportado en el capítulo 2), ni las necesidades que tienen que cubrir las Policías Locales como primer escalón de la seguridad.

A título de ejemplo, en la Resolución de 25 de enero de 2016, el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias de la Comunidad Valenciana (IVASPE)³⁹⁶ oferta cursos en los programas de formación de la Policía Local sobre materias ajenas a las competencias y necesidades de Policía Local tales como “*Prácticas de inspección ocular técnico policial*”, entre otras materias ajenas, al mismo nivel que materias del Área de tráfico, en la que la Policía Local tiene plenas competencias en el ámbito urbano.

Consideramos que este es un craso error, ya que con posterioridad son los mandos policiales más concienciados con las funciones de proximidad quienes tienen que formar en estos valores, tratando de borrar previamente unas enseñanzas que no obedecen a la realidad ni a las necesidades de la sociedad. Esta tarea no siempre es fácil, sino que conlleva el rechazo de muchos agentes, revestido en una crítica cercana a acusar a los mandos de falta de ambición y de contentarse con ser policías “de segunda”.

Nada más alejado de la realidad, en este sentido, no nos cansamos de repetir que las Policías Locales son el primer escalón de la seguridad y que, por tanto, la clasificación tradicional del servicio policial en servicio de proximidad y servicio de especialidad tiende a ser superado en la medida que la proximidad es, y ha de ser, también una especialidad policial.

³⁹⁶ Ver DOGV nº 7709 de 1 de febrero de 2016.

Esta proclividad a asumir competencias diferentes a las de las Policías Locales, y que se fomenta, voluntaria o involuntariamente, desde instancias oficiales, alimenta la frustración de algunos policías cuando constatan que, por imperativo legal y por la propia dinámica de la actividad cotidiana, los servicios a los que tienen que dar respuesta están muy alejados de lo que han aprendido en las aulas. Además, esto suscita no pocas veces problemas a la hora de colaborar con otros Cuerpos que contemplan con recelo esta intromisión ajena al marco normativo. De este peligro ya alertaba Manuel Martín porque: “*si hay discrepancias entre los cuerpos policiales quien sale perjudicado es el ciudadano*”³⁹⁷. Nos encontramos pues con el primer gran leviatán policial de ámbito personal: la convicción personal y falta de vocación hacia la Policía de Proximidad.

9.1.1.- Convicción personal

De esa suerte de “equivoco inicial” surgen multitud de actuaciones de policías, normalmente los más jóvenes a quienes sucede -todo está inventado- aquello de lo que ya alertaba Pericles hace casi dos mil quinientos años y que hemos conocido a través de Tucídides: “*Los jóvenes partieron a la guerra con entusiasmo porque jamás habían estado en una batalla*”.

Esto, con las lógicas diferencias, sigue sucediendo en nuestros días y existe un gran número de jóvenes agentes convencidos de que su misión no es la de dar el mejor servicio a los ciudadanos, sino ese lugar común de “luchar contra el crimen”, tan televisivo, bajo cuyo manto se esconde la reacción, la agresividad, la falta de asertividad, las actitudes altaneras frente al ciudadano, los malos modos y en demasiadas ocasiones, la grosería en las formas, el tono reactivo del lenguaje, y que se suele situar “por encima” de los ciudadanos, la nula atención a la prevención y, en

³⁹⁷ MARTIN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 123.

general, el desapego hacia todas las acciones tendentes a generar un servicio de proximidad a la ciudadanía.

Esta opinión, totalmente empírica y basada en el trabajo cotidiano de más de treinta años ligado a la Policía, es recogida por diferentes autores. Diego Torrente, en su imprescindible obra *La sociedad Policial*, en la que realiza un profundo y acertado estudio sociológico sobre el conjunto de los ámbitos policiales, se fija en esta circunstancia en diferentes momentos de su obra; destacamos por su claridad la cita siguiente:

“La diferencia entre los trabajos de jóvenes y viejos tiene que ver con los cambios de valores y respuestas en las organizaciones policiales. Las tareas más prestigiosas son las que implican fuerza y riesgo; los servicios de “segunda actividad” tienen un prestigio menor y se asocian con modelos anticuados. Así, por ejemplo, la regulación de tráfico a la entrada y salida de los colegios representa más del 7% del total de los casos observados. Es un tipo de servicio que da la imagen de una Guardia Urbana servicial ante la comunidad y el padre/madre que lleva a su hijo al colegio. Sin embargo, desde la perspectiva policial, la simpatía por ese servicio varía. El policía de coche patrulla lo ve como rutinario y aburrido. Cree que es tarea de segunda actividad. Es un servicio sin riesgo, monótono y que responde a la figura del guardia de hace 30 años. Los guardias asignados a la Unidad de Colegios son mayores de cincuenta y cinco años que llevan casi toda su vida laboral en la organización, son ese guardia tradicional que gusta del contacto con el público. Conversan con las madres y hacen bromas a los niños”³⁹⁸.

Se puede inferir que con la cita de Torrente queda clara la idea de cuáles son aquellas actitudes, a las que quisiera referirme, es decir, algunos policías se identifican exclusivamente con las visiones de mantenimiento de orden y, sobre todo, lucha contra el crimen, es decir una visión burocrático profesional. Estas formas de centrar la misión

³⁹⁸ TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid, CIS, pg. 52.

policial en mecanismos exclusivos de respuesta se repiten como “mantras” en el imaginario colectivo policial y condicionan la implantación, desarrollo y evolución de modelos policiales de proximidad.

9.1.2.- Relación con la ciudadanía

El segundo de los aspectos que condicionan un estado de “leviatán personal” de los policías es lo que podríamos acotar bajo el epígrafe de relación con la ciudadanía, de cuya falta de sintonía surgen en ocasiones resquemores difíciles de restañar. Esta cuestión pertenece más al ámbito de las sensaciones que de la realidad. No hay más que ver los datos demoscópicos a los que nos hemos referido en páginas anteriores para ver que la confianza de los ciudadanos con la Policía, en general, es satisfactoria.

Podría decirse que la actitud y predisposición de los policías se retrotrae al equilibrio de relaciones entre Policía y ciudadanos. En ocasiones, como afirma Alfredo Pacheco: “...las características del trabajo policial hacen que sus agentes se perciban como un colectivo en riesgo al cual la gente trata injustamente”³⁹⁹.

En otras ocasiones, surge lo que Manuel Martín llama el “discurso del miedo”⁴⁰⁰, al evidenciarse una especie de máxima que podría haberse originado desde una concepción militar de la seguridad, en función de la cual sólo si el ciudadano colabora con la Policía, se le podría defender de los delincuentes⁴⁰¹. Esto pertenece al ámbito de la “cultura policial” que analizaremos más adelante.

³⁹⁹ PACHECO, A. (2015). *Una aproximación al estudio de la cultura organizacional en la Policía Local de la Comunidad valenciana desde una perspectiva sociológica*. Valencia. Universidad de Valencia. pg. 162. Tesis doctoral

⁴⁰⁰ MARTÍN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 121.

⁴⁰¹ MARTÍN, M. (1990). *Op. cit.*, pg. 121.

Son múltiples las clasificaciones que se han realizado de las diferentes tipologías de los servicios policiales. Manuel Martín enumera casi seiscientas. En todo caso sí es posible cierta clasificación en unos pocos grupos. Podríamos encontrar un primer grupo de servicios que podríamos englobar en respuestas de auxilio y protección; un segundo grupo de servicios de prevención; un tercer grupo de servicios administrativos o formales, entre los que se incluiría la gestión del tráfico y las denuncias de sus infracciones; finalmente dos grupos clave: la investigación y la coacción.

Estos dos aspectos últimos son el espejo en el que se miran cientos de jóvenes policías que tratan de emular la idea estándar que habita en su imaginario. Las películas no tienen por protagonistas a policías tranquilos que hablan con aplomo a vecinos en conflicto, ni tampoco a agentes que imparten clases de seguridad vial a niños embelesados. El marketing exige concesiones que la proximidad, de momento, no puede ofrecer. Ahí radica uno de los puntos neurálgicos del principal levitán policial a nivel personal al que nos estamos refiriendo.

Esto podría verse aderezado con otras variantes, como el bajo nivel formativo de gran parte de las plantillas⁴⁰², lo que añade, si cabe, un componente de mayor dificultad a la hora de ser rebatido. Y también, por otro lado, el nulo conocimiento por parte de los ciudadanos (tampoco tienen por qué ser conocedores de ello) de las diferencias competenciales. Este desconocimiento se zanja, la mayoría de las veces, con la convicción de que el ciudadano cuando ve un uniforme piensa que ostenta la solución de sus problemas, entre otras cosas porque no puede entender que pese a la proliferación de cuerpos policiales, sus problemas persistan.

Este es un déficit endémico en nuestro panorama. Manuel Martín ya advertía a principios de los años 90:

⁴⁰² MARTÍN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 129.

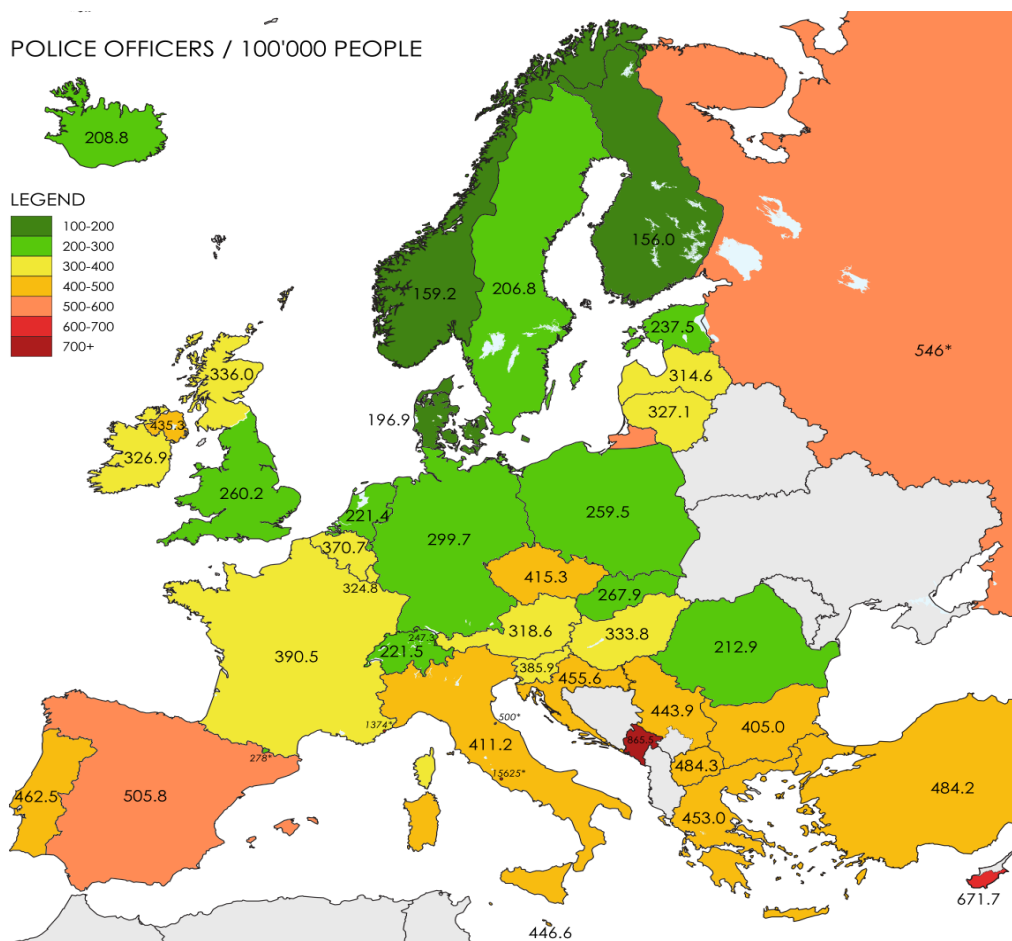
“...la indefinición de funciones provoca numerosos y frecuentes conflictos de competencias entre los diferentes cuerpos policiales que son resueltos puntualmente. Este exceso de cuerpos policiales hace que, a pesar de haber más policías porcentualmente que en la mayoría de los países avanzados, ninguno de los cuerpos pueda conseguir plenamente sus objetivos”⁴⁰³.

Respecto al número de policías al que hace referencia Martín, según el informe de Eurostat⁴⁰⁴ España presenta una ratio de 505.8 policías por cada 100.000 habitantes, muy por encima de países de nuestro entorno como Francia (390.5), Inglaterra (260.2), Alemania (299.7) y sólo se acerca algo Italia (411.2).

Facilitamos a continuación un mapa europeo en el que figuran las ratios de número de policía por cada 100.000 ciudadanos.

⁴⁰³ MARTIN, M. (1990). *Op. cit.* pg 16.

⁴⁰⁴ EUROSTAT datos de 2012.



Si a estos datos, que nos ponen a la cabeza junto con Rusia en cuanto a número de agentes, le unimos el dato de que España es el país con mayor número de presos⁴⁰⁵ y que contamos con uno de los índices de criminalidad más bajos⁴⁰⁶, podemos concluir que el diseño policial del Estado presenta unas graves carencias de eficiencia, lo cual hace que las reacciones de los ciudadanos de “no querer entender de competencias” y sí pretender “que el uniforme, cualquiera que sea su color le soluciones sus problemas”, es totalmente comprensible.

⁴⁰⁵ http://elpais.com/diario/2006/06/16/espana/1150408815_850215.html [consultada el 16/6/2016].

⁴⁰⁶ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/25/espana/1335369788.html> [consultada el 25/8/2015].

9.1.3.- Subcultura policial

El leviatán personal no se acaba, pues es casi inabarcable. De entre aquellos factores que inciden diariamente en la buena marcha de una organización policial podemos agrupar lo que José María Rico y Luis Salas, denominan el apartado de la “subcultura policial”.

A su vez, la subcultura genera rasgos muy definibles como la cautela y el escepticismo, entendidos éstos como unos rasgos más en el policía medio, lo cual les alejaría de un enfoque de proximidad a la ciudadanía, y como afirman estos autores:

“...el peligro inherente a la profesión suele transformar al agente de Policía en un individuo particularmente atento a las señales indicadoras de violencia potencial o de infracción a la ley así como de sus posibles autores, es decir en un ser desconfiado”⁴⁰⁷.

Estos autores van más allá en la idea que tratamos de manejar del leviatán policial y afirman cómo algunos valores pueden ser vaciados de contenidos y quedar pervertidos tras pasar por el tamiz de esta “subcultura policial”; así, pone el ejemplo de la solidaridad, valor que sobresale y que, sin embargo:

“...en el marco de la subcultura policial, la solidaridad significa algo más que el simple fenómeno de estar unidos frente a un peligro físico; también quiere decir mentir por el colega que comparece ante un tribunal, no declarar contra otro agente ni ponerle en una situación difícil o cubrirle con ocasión de una encuesta realizada por el servicio”⁴⁰⁸.

⁴⁰⁷ RICO, J.M. y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid, Tecnos, pg. 78.

⁴⁰⁸ RICO y SALAS, (1988). *Op. cit.* pg. 79.

Dentro del mismo ámbito de lo que denominábamos antes “desconfianza” del policía hacia el resto de los ciudadanos (y que es el punto de origen de la actitud reactiva de muchos agentes policiales), surge una derivada perniciosa: el cinismo, esto es “*la discordia entre el sentido de la misión y la realidad del mundo laboral*”⁴⁰⁹. Es decir, nos encontramos ante el espejo confrontado entre el deber ser -lo que debería ser la Policía- y el ser -la cotidiana realidad del trabajo policial- en donde se vislumbra, según Pacheco: “...*la incomprensión y la desconfianza hacia la justicia y los ciudadanos así como en el conflicto de rol*”⁴¹⁰.

En un ámbito de modelo policial burocrático o profesional, el agente policial tiende a desarrollar esa visión cínica, tal y como ha descrito J. Chan en su obra *Changing Police Culture*⁴¹¹. La cotidiana realidad, y todo lo que rodea al orbe policial, en especial la judicatura, la sinrazón de algunas normas, los políticos, etc., poco ayudan a alejar esta visión cínica del imaginario íntimo de algunos policías. Comparte este punto de vista Alfredo Pacheco, cuando afirma:

*“La base de esta visión negativa de la realidad es consecuencia del desánimo por el enfrentamiento cotidiano a los problemas de delincuencia y los conflictos ciudadanos que, supuestamente, se mantienen en el tiempo sin solución definitiva o sin grandes cambios a mejor”*⁴¹².

Es decir, el cinismo, o el pesimismo, que genera un ambiente poco propicio no se conforma con instalarse en el ámbito exclusivamente personal, sino que se ve reflejado también en las tareas ordinarias de servicio en la calle o incluso en las tareas

⁴⁰⁹ PACHECO, A. (2015). *Una aproximación al estudio de la cultura organizacional en la Policía Local de la Comunidad valenciana desde una perspectiva sociológica*. Universidad de Valencia. Pg. 164.

⁴¹⁰ PACHECO, A. *Op. cit.* pg. 164.

⁴¹¹ CHAN, J. (1997). *Changing Police Culture*. Cambridge. Harvard University Press.

⁴¹² PACHECO, A. *Op. cit.* pg. 164.

burocráticas que recurre a reforzarse con frases hechas del tipo “el papel todo lo aguanta”, o fórmulas decimonónicas totalmente desfasadas: “no obstante V.I., con superior criterio, resolverá lo que estime pertinente”, que es lo mismo que evidenciar que el firmante es incapaz (o carece de voluntad para dicho objetivo) de resolver la misión encomendada.

Otros ejemplos de estos pequeños “leviatanes” cotidianos podrían venir marcados por lo que algunos autores denominan “subcultura policial”. En un interesante artículo denominado *Policía y Cultura*, recogido en el volumen *Policía y sociedad democrática*, los profesores Taylor Buckner, Nils Christie y Ezzat Fattah recogen como consecuencia nocivas de la subcultura policial los siguientes aspectos:

- a) La disimulación.
- b) La falsa solidaridad.
- c) La desconfianza.
- d) La astucia.
- e) La militancia ideológica.

En la medida en que, añaden:

“...la policía intenta mantener fronteras entre su propio universo y el resto de la sociedad, estableciendo una clara distinción entre “ellos” y “nosotros” (...) comparada con la mayoría de los otros grupos profesionales, la policía es mucho más cerrada, reservada y unida que ellos en sus relaciones con los demás”⁴¹³.

En el sentido indicado por estos autores es cierto que cualquiera de las características anteriormente citadas pueden recoger y esconder una miríada de actitudes que, contempladas bajo el prisma de la proximidad, supondrían un claro contratiempo al

⁴¹³ BUCKNER, T., CHRISTIE N. y FATTAH, E. (1983). “Policía y cultura”, en RICO, J.M. (comp.) (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid, Alianza, pg. 170.

objetivo último de imbricación ciudadana. La disimulación, por ejemplo, es en algunos casos parte casi de la epidermis de ciertos policías que consideran todas las informaciones como secretos. Para William A. Westley:

“...la disimulación representa la lealtad entre los miembros de grupo, ya que refleja la solidaridad del mismo y lleva consigo un profundo sentido de la participación. La disimulación también representa la solidaridad, ya que agrupa ante el mundo exterior a los policías en un frente común y crea un consenso por lo menos sobre este punto”⁴¹⁴.

Esta actitud de “boca cerrada”, de “código de honor”, de “código azul” es más propio entre policías de “investigación criminal” que entre miembros de grupos de seguridad ciudadana y prevención, como es la Policía de Proximidad. En todo caso, la razón de ser no es otra que:

“...los agentes consideran que, callándose, nunca se tienen problemas pero que, hablando, se pueden tenerlos”⁴¹⁵.

Lo que resulta evidente es que este *modus operandi* de boca cerrada choca de lleno contra objetivos y valores como los de la transparencia que predica el enfoque de proximidad policial. Otra de las características citadas es la de la solidaridad, que no sólo conlleva el significado habitual sino que implica un plus que se cifra en:

“...mentir por el colega que comparece ante un tribunal o cubrirle con ocasión de una encuesta realizada por el propio servicio”⁴¹⁶.

⁴¹⁴ WESTLEY, W.A. (1951). *The Police: A sociological study of law, custom and morality*. Chicago. University of Chicago, pg. 99.

⁴¹⁵ BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.* pg. 171.

⁴¹⁶ BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.* pg. 172.

Esta actitud de “código azul” no es nueva. Ya en 1930 Auguste Wollmer escribía:

“El descubrimiento de agentes agitadores, policías incompetentes, deshonestos y ladrones exige bastante tiempo, ya que es imposible persuadir a los policías de que se denuncien mutuamente. Existe una ley no escrita en los servicios policiales según la cual un agente nunca debe testimoniar contra otro agente”⁴¹⁷.

Como se ve, son aspectos complementarios de una misma realidad: la falta de honradez policial que permite faltar a la verdad y la transparencia. Cabría citar también a la cautela escrupulosa, el contrapunto a la realidad aparente necesaria para abordar diferentes hipótesis de trabajo, especialmente en el área indagatoria. Esta desconfianza, a la que ya nos habíamos referido anteriormente, se convierte según Buckner, Christie, y Fath:

“... en parte de la mentalidad del policía, ya que éste la practica continuamente y la cultura policial la refuerza”⁴¹⁸.

Evidentemente, este mecanismo para mantener ágil la mente analítica y abierta a una amplia panoplia de posibilismos, tiene por contrapartida una consecuencia perversa y es que, en palabras de estos autores:

“...la desconfianza generalizada engendrada por la cultura policial debilita la fe y la presunción de honradez sobre las cuales están basadas las relaciones sociales cotidianas”⁴¹⁹.

⁴¹⁷ Citado por BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.*

⁴¹⁸ BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.* pg. 172.

⁴¹⁹ BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.* pg. 173.

Por su parte, algunas maneras de entender la astucia, o “mentira intencional”, transcurren por cauces similares a los de la desconfianza; es utilizada por los policías para controlar diversas situaciones con respecto a las cuales no pueden intervenir legalmente. De nuevo, esta “perversión fáctica” es parte *quasi* natural de la cultura policial.

“La estrategia de la astucia con la finalidad de obtener informaciones, justificar o improvisar un interrogatorio, efectuar una investigación, controlar la conducta penosa pero legal de registrar a un sospechoso, detener a un individuo y conseguir que éste confiese, la policía la aprende durante el período de entrenamiento gracias a los manuales sobre la policía utilizados y a la cultura policial”⁴²⁰.

Por último, la otra característica que influye en la actitud individual del policía podemos definirla como de militancia ideológica. Tradicionalmente, y en los estudios que hizo por ejemplo William H. Parker, antiguo jefe de policía de Los Angeles, la mayoría de los agentes norteamericanos presentaban signos de lo que él llama “conservadurismo moral”⁴²¹. Por su parte, más recientemente en el tiempo Manuel Martín habla del:

“...tradicional carácter conservador de la policía (ya que la propia función comporta la conservación del orden establecido)”⁴²².

Claro está que este autor habla de un conservadurismo no tanto político sino vital. Esta visión ha cambiado porque no se puede decir que el perfil del policía medio español del siglo XXI se considere “conservadurismo moral”; sí podemos afirmar, sin embargo, que existe cierto grado de importante militancia ideológica a la que nos

⁴²⁰ BUCKNER, T.; CHRISTIE, N. y FATTH, E. (1983). *Op. cit.* pg. 173.

⁴²¹ LIPSET, S.M. (1969). *Why cops liberals and vice versa*. Whashington. The Atlantic.

⁴²² MARTIN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 20.

referiremos en el apartado de este capítulo referido a los leviatanes estructurales, en concreto al abordar la función y las derivas de los sindicatos. En todo caso, no está de más recordar el punto omega que ha de regir la actuación policial que se resume perfectamente Manuel Martín:

“El policía tiene que ser totalmente apolítico, ya que si es político se dejará arrastrar por su ideal, y el policía tiene que servir a unos y a otros por igual”⁴²³.

9.1.4.- Los abusos policiales

Hasta este punto nos hemos referido a actitudes personales que pervierten las formas, y en muchas ocasiones los fondos, de la acción policial. Hay leviatanes más incisivos y perversos: aquellos que vulneran el ordenamiento jurídico.

Esos casos extremos, como ya hemos comentado, se enderezan vía disciplinaria o, en el peor de los casos, vía judicial. Es preciso comentar, un tema que se ha reiterado en las décadas pasadas y que ha hecho correr ríos de tinta: los abusos policiales.

En 1975 Amnistía Internacional presentó un estudio en el que se destacaba como deseable que:

“...ciertas acciones particularmente las que incluyen ejecuciones sumarias, tortura u otras formas de tratamiento cruel, inhumano o degradante deben ser prohibidas bajo toda circunstancia, incluyendo las más graves emergencias de conflicto civil o guerra”⁴²⁴.

⁴²³ MARTIN, M. *Op. cit.* pg. 117.

⁴²⁴ Estudio sobre el Código de Ética policial presentado al *Quinto Congreso sobre Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Ginebra en septiembre de 1975.

Curiosamente, en aquellos momentos había autores quienes consideraban que la tortura, en determinados casos, era entendible. Entre ellos, y excluyendo expresamente a aquellos que no merecen una mínima atención académica, cabe citar al profesor de Filosofía en City Coles de Nueva York, Michael Levin, quien manifestaba que: “hay situaciones en las que no es meramente permisible pero moralmente obligatoria”⁴²⁵.

Mucho se ha evolucionado desde entonces en España; así este desiderátum de respeto a la integridad física y moral está recogido en la Constitución Española, ya que en su artículo 15 se expresa claramente que:

“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

Asimismo, el código penal en su título VII, tipifica a las torturas y otros delitos contra la integridad moral, diciendo en su artículo 173:

“El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años”.

Este respeto por la integridad aparece en los Cuerpos Estatales de forma evidente. Así, en la Guardia Civil, el respeto a estos principios se remonta a su nacimiento, ya que los valores se reflejan en el mismo momento fundacional del benemérito instituto. En la “Cartilla del Guardia Civil”, en donde se contemplan tanto reglas morales como indicaciones de urbanidad y un sentido primitivo del protocolo, en el fondo lo único que pretendía era formar a los guardias con unos sobrios principios de formación moral y humana, dignidad y sentido del honor. Bajo el lema “*el honor es mi divisa*” se ha pretendido a lo largo de los años imbuir a los miembros de la institución los códigos y valores que debe tener un guardia entre los que se destaca: sacrificio, lealtad, austeridad, disciplina y abnegación.

⁴²⁵ LEVIN, M. (1982). “The case for torture”. *Newsweek*, 7 de junio de 1982, pg. 4.

Por su parte, el Cuerpo Nacional de Policía tiene publicado, desde abril de 2013, su propio Código Ético. Según palabras de su Director en aquel momento, Ignacio Cosidó Gutierrez, su publicación tenía por objetivo:

“...la garantía adicional a un servicio de calidad al ciudadano”, así como “el respeto y la defensa de la dignidad humana y el impulso del ejercicio profesional policial desde la máxima integridad”⁴²⁶.

Este texto condensa en un único texto todos los principios y valores que ha aquilatado la Policía Española a lo largo de sus casi dos siglos de historia y está inspirado en declaraciones universales.

Entre estas declaraciones universales ocupa un lugar destacado la *Declaración Universal de Derechos* de 1948, el *Convenio Europeo de Derechos Humanos* de 1950 y los Pactos Internacionales de 1966 que orientaron la elaboración del *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* de la ONU, y la *Declaración sobre la Policía* del Consejo de Europa. Más recientemente el Código Europeo de Ética de la Policía de 2001 pretende guiar la actuación policial y fijar un conjunto de valores y principios éticos.

Todos estos tratados y convenios han ido inspirando nuestro ordenamiento jurídico y los principios básicos de actuación de los funcionarios policiales, recogidos en la normativa específica. Sin embargo, pese a ello, los abusos policiales se producen cuando se incumple la norma y se transgreden los límites que fija el ordenamiento y el sentido ético de la actuación policial.

En ese sentido, los abusos son la señal de alerta de que una institución debe ser extirpada en determinados usos de inmediato. Con parecidas palabras Jaume Curbet indica que:

⁴²⁶ Nota de Prensa de la Dirección General de la Policía del 5 de abril de 2013.

“...una policía corrompida es el signo infalible de que la criminalidad, como la gangrena, pudre toda la sociedad”⁴²⁷.

No obstante a ello, según el *Huffington Post*⁴²⁸ en España se sigue torturando, no de modo sistemático ni generalizado pero sí de forma constante, tal y como señala la Coordinadora para la Prevención de la Tortura, y asimismo consta en los informes anuales de Amnistía Internacional. Así por ejemplo, en el informe de 2015 de esta organización se dice expresamente:

“Numerosas causas se archivaron sin dar lugar a procesamientos, incluidas varias en las que no fue posible identificar a los agentes de policía implicados porque no llevaban la placa de identificación en el uniforme”.

No pretendemos entrar al detalle de cuantificar el número de abusos policiales pues no se encuentra en el objeto de estudio de este trabajo; sí lo está, sin embargo, el recoger la opinión de Amnistía Internacional y su sensación de que persisten los abusos. Precisamente el ejemplo que da, “no portar la placa de identificación”, es otro de las situaciones repetidas en que el leviatán policial se hace presente en la cotidiana realidad de la Policía española. Hace más de treinta años, Antonio Beristáin afirmaba:

“La dimensión ética adquiere resonancia especial en el mundo policial y en la opinión pública respecto a la policía. Críticas (...) protestan contra los abusos de ciertos sectores policiales que se dejan corromper, que echan mano a la tortura, que usan arbitrariamente las armas de fuego, que no respetan la intimidad, que no se integran a la comunidad. (...) Por otra parte, también cada día más, muchos policías toman

⁴²⁷ CURBET, J. (1982). *La patrulla policial*. Escola de la Policia Municipal de Girona, Documents de l'Escola, nº 4, pg. 44.

⁴²⁸ El Huffington Post, 20 de diciembre de 2014: “Tortura y Malos tratos: Una década contra los abusos policiales en España”.

conciencia de la necesidad de actualizar su dimensión profesional, y que ésta exige la determinación concreta y el desarrollo de las normas éticas correspondientes”⁴²⁹.

Mucho se ha avanzado desde entonces aunque aún queda tarea por realizar ya que la tentación a la transgresión está demasiado al alcance de muchos compañeros de vocación. Lo deseable sería lograr que los abusos, las actitudes de rechazo a enfoques de proximidad a los vecinos, la reacción como único método de actuación y otras actitudes como las que hemos comentado dejaran paso a un nuevo estadio en que fuera posible, en expresión de Salvador Giner, “*bajar a la moral de las nubes*”⁴³⁰, y que pudiera esparcirse por todo el ámbito policial al completo.

Hemos hablado de grandes problemas -los abusos policiales- que *per se* son ya cuestiones delictivas. También hemos comentado otros más livianos, como el no llevar a la vista el número de identificación, que pudiera ser una infracción administrativa pero que hay que tratar con cuidado ya que podría derivar en algo peor, una forma de burlar la norma para buscar la impunidad.

Decir por último, pero no menos importante que en determinados países, en determinadas ocasiones, y con determinadas personas:

*“...diversos grupos minoritarios importantes (inmigrantes, minorías étnicas, homosexuales, etc.) o bien manifiestan su inquietud ante los malos tratos profesionales de que son objeto, o bien desean que la Policía los considere como grupos con una identidad particular”*⁴³¹.

⁴²⁹ BERISTÁIN, A. , “Ética Policial”, en RICO, J.M., *Policía y sociedad democrática*, *Op. cit.*, pg. 236.

⁴³⁰ GINER, S. (2012). *El origen de la Moral. Ética y valores en la sociedad actual*. Barcelona, Ediciones Península – Atalaya, pg. 45.

⁴³¹ RICO, J.M.; SALAS, L. (1988). *Op. cit.* pg. 71.

Este hecho puede ser especialmente grave, y constituir pues un “leviatán” más a tener en cuenta, ya que en una actividad especialmente sensible como es la policial, y cuyas actuaciones han de ser neutras, el mero hecho de presumir una tendencia de sesgo político resulta, cuanto menos, preocupante.

En todas estas cuestiones es misión de los mandos perseguir con firmeza los asuntos más graves y delictivos, así como aminorar hasta hacer desaparecer la más tenue sospecha que pudiera dar pie al abuso, a la falta de transparencia o a la exención de responsabilidades.

9.1.5.- Los pequeños leviatanes cotidianos

Hemos comentado anteriormente alguna práctica perniciosa a la que se debe poner fin porque:

“Numerosas causas se archivaron sin dar lugar a procesamientos, incluidas varias en las que no fue posible identificar a los agentes de policía implicados porque no llevaban la placa de identificación en el uniforme”⁴³².

En definitiva, algo aparentemente más propio del descuido, del despiste o la omisión, puede ser en realidad una negligencia totalmente intencionada con una voluntad perversa de ocultarse para no ser identificado y tener así patente de corso a la hora de actuar con impunidad plena. Pequeños ejemplos como este tenemos muchos y son, quizá, los que resultan más difícil de abordar. Otro ejemplo lo tendríamos con lo que Henry-Paul Vignola denomina “*la moda del automóvil*”. A este respecto, señala:

“Esta forma de locomoción mejora evidentemente la eficacia y la movilidad de la policía, favoreciendo además una mayor rapidez en las respuestas a las llamadas de ayuda procedentes de los ciudadanos. Sin embargo, a medida que aumenta la

⁴³² Informe del año 2015 de Amnistía Internacional.

*popularidad del automóvil, los contactos entre policías y ciudadanos se hacen cada vez más impersonales y anónimos*⁴³³.

Algo aparentemente inocuo como es el uso del automóvil buscando mayor eficacia, es sin embargo un pequeño “leviatán” que ofusca el interés de los mandos en lograr una mayor cercanía del policía con la comunidad a la que presta servicio.

En definitiva, múltiples son las tentaciones y “leviatanes” que acechan al policía en tanto individuo. A nivel personal podríamos aplicar la máxima ignaciana de “*quien aleja la tentación evita el pecado*”, confiando en la aplicación personal de actitudes éticas; sin embargo, mucho nos tememos que las actitudes ejemplarizantes no están generalizadas. El que fuera jefe de la Policía Municipal de Valladolid, Gonzalo Munielo decía no hace muchos años:

*“Este doble aspecto de la profesión policial, la trascendencia de la función y el pragmatismo del servicio, exige, del policía en general y del guardia urbano en particular, una preparación humanística muy cualificada y una permanente exigencia personal en el servicio”*⁴³⁴.

Hoy día, este comentario parece muy antiguo y no debería ser así pues la exigencia que él indica es la clave para evitar leviantes en la función policial.

La casuística en este terreno es casi tan amplia como el número de profesionales de Policía, pero este trabajo tiene vocación descriptiva y no de catálogo. Citaremos por su frecuencia una actitud de contrastada perversidad que se repite en el panorama policial actual que no es otra que la de aquéllos que, siendo buenos profesionales de determinado rango, son promocionados a mayores responsabilidades sin que tengan

⁴³³ VIGNOLA H. (1996). *Policía y sociedad democrática*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado-Ministerio del Interior. Volumen compilado por José María Rico, pg. 147.

⁴³⁴ MUNIELO, G. (1991). *Temas de moral profesional*. Madrid. Cosema, pg. 8.

capacidad para ello. Esto es tan viejo como el principio desarrollado por Laurence J. Peter⁴³⁵ y que denominó *hierachiology* según el cual, con el tiempo, todo puesto de trabajo tiende a ser ocupado por un empleado que es incompetente para desempeñar sus obligaciones. Esto es, que quien fuera un buen sargento en Bilbao, no tiene porqué ser un buen Inspector en Valladolid. Es más, en la mayoría de los casos no sólo no se está capacitado sino que se generan recelos hacia las actitudes que no dominan (como dirección, liderazgo, representación, etc.) para las que, sin embargo, debería de estar dotado en sus nuevas responsabilidades. Este problema tan repetido, suele ser fuente de conflictos y de mala gestión.

9.2.- Leviatán estructural

Son las personas quienes causan los problemas a los que nos hemos referido como pequeños “leviatanes policiales”. También es cierto que es en la actitud personal e individual de los policías donde encontramos la principal fuente de toda reacción. Asimismo, es destacable el hecho de que el gran volumen de estos contratiempos radica en la actitud de las personas. No obstante, y pese a todo ello, hay situaciones estructurales, más adelante veremos también las políticas, que ayudan a generar ese campo de Agramante en donde habitan los desencuentros con la proximidad policial.

Dentro de este apartado son muchos los grupos o las circunstancias que posibilitan el desvío de las prácticas policiales de su orientación en beneficio de la comunidad y la proximidad a los ciudadanos. Son múltiples y diversos los que dificultan su sistematización, vamos a comentar algunos de los que nos azotan con más virulencia y frecuencia.

⁴³⁵ PETER, L.J. (1972). *El principio de Peter*. Barcelona, Plaza y Janés.

9.2.1.- La burocracia

Ante la complejidad de la actividad policial, el legislador -y la tradición- tratan de ordenar sus formas de actuación bajo los principios que les son afines con la tendencia y objetivo de lograr la eficacia. Como gran esquema surge la división entre dos modelos de entender el trabajo policial: la centralización y la descentralización. Mucho se ha escrito sobre los peligros que presenta una excesiva centralización. Opiniones como las de Rico y Salas no son extrañas en los autores a quienes interesa este tema.

“Se afirma frecuentemente que la coordinación y la centralización de las fuerzas del orden hacen correr a un país el riesgo de convertirse en un Estado policial”⁴³⁶.

No obstante a lo anterior existen ejemplos palmarios, como los países nórdicos⁴³⁷, cuyas organizaciones policiales presentan una organización centralizada y, sin embargo, nada indica que pudiéramos encontrarnos en “estados policiales”.

Páginas atrás, cuando nos referíamos a la relación con la ciudadanía y aportábamos datos de las ratios policiales por cada 100.000 habitantes de Europa, comentamos que el diseño del modelo policial, con duplicidades de servicios, hace que sea un modelo tremendamente ineficiente. De hecho, algunos autores como Jesús de Miguel hablan de “*las policía incomunicadas y solapadas de nuestro país*”⁴³⁸ y Martín manifiesta que “*no se puede hablar en propiedad de la policía sino que en la realidad son las policías*”⁴³⁹.

⁴³⁶ RICO, J.M. y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid. Tecnos, pg. 66.

⁴³⁷ Ver capítulo 4, apartado 4.5.4.

⁴³⁸ Citado por MARTIN M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 20.

⁴³⁹ MARTÍN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 20.

Además, la falta de efectivos reales en la calle, algo que exaspera a los sufridos ciudadanos, no se debe tanto a la ausencia de agentes pues ya vimos que las ratios estaban por encima de la media europea, sino por el obsesivo empeño por seguir los diferentes escalones administrativos y su correlato policial. De nuevo, en palabras de Martín:

“El problema no radica en una falta de efectivos sino en una inadecuada solapación debida a la multiplicidad de cuerpos aislados en la realidad, los unos de los otros, y a la falta de definición funcional de cada uno de ellos. Se da además una distribución territorial aparentemente poco eficiente”⁴⁴⁰.

Lo cierto es que en múltiples momentos a lo largo de este trabajo, hemos comprobado que tenemos un diseño que es la proyección policial de un modelo político-administrativo concreto. Ese modelo es cuestionable por su excesivo costo y porque, en ocasiones, resulta poco eficaz, no puede ser lo eficiente que sería deseable. Sin embargo, esto no tiene fácil solución porque:

“...la reforma del sistema policial actual tiene que empezar necesariamente por el replanteamiento de los recursos humanos existentes y su distribución y funciones. En España el porcentaje de policías es superior al existente en otros países industrializados de Europa, pero la multiplicidad de cuerpos con funciones y territorios solapados en la práctica hace menos importante esta superioridad porcentual”⁴⁴¹.

En cualquier caso, situaciones que brotan como fruto de un esquema burocrático que impide la facilidad del trabajo policial, su dinámica y que bien podemos etiquetar como de leviatanes estructurales.

⁴⁴⁰ MARTÍN, M. (1990). *Op. cit.* pg. 109.

⁴⁴¹ MARTÍN, M. (1990). *Op. cit.* pg. 109.

9.2.2.- Sindicatos

La Constitución Española, en su artículo 7, establece que:

“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.

Nada que objetar, los sindicatos tienen sus funciones muy bien definidas. Por otro lado, todos los policías pertenecen al sector público, es decir, son funcionarios y por tanto sus intereses económicos y sociales están salvaguardados con creces, en especial en momentos de crisis en que la seguridad prima sobre otras variables. Podemos afirmar que los derechos laborales de los policías en general están garantizados y muy pocos son los casos que pueden darse que requieran de una intensa presión sindical para obtener su resolución. Como mucho, cuestiones personales que se sustancian y resuelven en los oportunos procedimientos del orden contencioso administrativo y poco más.

Ahora bien, la actitud de los sindicatos deviene nociva, a nuestro entender, y puede generar algunos “leviatanes” cuando su actuación trasciende lo social y laboral para constituirse en un poder paralelo, cosa que ocurre en algunas ocasiones. Otra situación repetida es la de inmiscuirse, revestido de defensa de los derechos individuales o de aspectos de seguridad y salud laboral, en cuestiones meramente operativas y que suponen, desde su desconocimiento, un alejamiento de la Policía a los ciudadanos.

Conviene recordar que el sindicalismo en la Policía tiene un alto nivel de afiliación⁴⁴², lo que se explica en parte por las coberturas que ofrecen ante riesgos de sufrir algún tipo de sanciones penales o disciplinarias, lo cual en cuerpos policiales en

⁴⁴² Según datos internos de la División de Personal del Cuerpo de Policía Nacional, está por encima del 92%.

que las vulnerabilidades son mayores que en el resto, por la propia esencia de la función desempeñada, hace que la afiliación sindical esté generalizada.

En principio, en el Cuerpo de Policía Nacional los sindicatos han de ser profesionales, tal y como se recoge en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

“Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía sólo podrán afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo”.

Sin embargo, a nadie se le oculta que mediante alianzas, pactos, convenios de colaboración y otras vías de colaboración existe un claro correlativo entre las organizaciones sindicales policiales y los sindicatos de clase.

Por otro lado, en las Policías Locales no existe esta discriminación y los sindicatos generalistas, y por tanto “de clase”, tienen sus propias secciones policiales. Incluso la Guardia Civil, recordemos instituto armado de carácter militar y que por tanto tiene prohibida la sindicación, tiene reconocido el asociacionismo desde finales de los años 90, y es a través de esta vía espuria por donde también existe cierto nivel de “sindicación no reconocida”. En consecuencia los policías españoles, sea cual fuere su Cuerpo de pertenencia, tienen un alto nivel de sindicación y, dada la tendencia a la politización que siguen estas organizaciones, se infiere que el nivel de ideologización policial es asimismo considerable.

Hay que subrayar que no se puede defender esta “ideologización” a la que conlleva la sindicación desde postulados del pluralismo político en la sociedad, ya que es cierto que la sociedad es plural; así y como afirman Rico y Salas:

“...la imagen que la Policía tiene del público no es una imagen única. Por lo menos en las sociedades occidentales, la Policía sabe por experiencia que una comunidad es un

*mosaico confuso de gentes de diversa especie de la que emanan peticiones de naturaleza asimismo diversa*⁴⁴³.

Sin embargo, la imagen que ha de transmitir la Policía a la sociedad ha de ser una única imagen, impoluta y de seriedad. En esa distorsión de la imagen puede radicar un pernicioso leviatán, consecuencia de la actividad sindical. Hay muchos ejemplos de estas actitudes, que ponen de relieve la “tentación” sempiterna hacia la militancia ideológica a la que deriva en ocasiones la acción sindical. Veamos seguidamente algunos ejemplos más.

Cuando se comenzó a trabajar y a fomentar la orientación de proximidad, con las primeras Policías de Barrio y Policía de Proximidad, uno de los debates que se suscitó fue el del tipo de patrullaje: si individual o en pareja. Los sindicatos han hecho siempre causa común en todas las plantillas en donde se trata de implantar esta modalidad de trabajo, en aras de una mayor seguridad y por tanto haciendo gala de la defensa de los derechos de seguridad y salud laboral en el trabajo de las policías.

Albert J. Reiss reflexiona sobre esto y llega a la conclusión de que lo importante no es el hecho de ir solo o en pareja sino la actitud del policía en su relación con la comunidad⁴⁴⁴. Desde el punto de vista técnico, siempre y cuando se respeten los protocolos, la patrulla individual parece lo más apropiado porque permite una relación más íntima con el vecindario. No obstante, lo que suele suceder es que con el rechazo frontal de algunos sindicatos en determinadas plantillas al patrullaje individual se ha conseguido, a lo largo de la historia reciente, que algunos responsables políticos se rindieran a la presión sindical y, finalmente, declinaran la posibilidad de implantar este sistema policial, con las derivadas inmediatas de escamotear a los ciudadanos de este servicio de calidad.

⁴⁴³ RICO, J.M.; SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid, ed. Tecnos, pg. 69.

⁴⁴⁴ REISS, A., “Policía y Comunidad”. en RICO, J.M. (1980), *Policía y sociedad democrática*. *Op. cit.*

Otro ejemplo del “leviatán sindical” lo podemos fijar en la excesiva presión para proteger los derechos que, siendo indudablemente ciertos e irrenunciables, no pueden llevarse a rajatabla siendo el trabajo policial un trabajo operativo cuyos límites son difusos y difícilmente acotables. Esto mismo ya lo anticipa la Ley Orgánica 2/86, en su introducción cuando dice:

“La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición”.

Pues bien, pese a lo que dice la norma y a lo que dicta el sentido común, cuántas veces se ven lastradas determinadas actuaciones por el imperativo del horario, de la pausa del descanso o del rigor en la aplicación de la norma interna. Asimismo, ese exceso de celo por el respeto a la norma, se percibe igualmente en los horarios, en el puesto de trabajo físico, y en las funciones propiamente dichas. En ocasiones, es anécdota real, se produce el absurdo de que un policía deje de contestar al teléfono cuando sonaba a su lado sin que hubiera nadie más, porque “su función era la de mirar las cámaras” y tan sólo esa. Esto, es otro peligro que surge como derivada de la presión sindical: la tendencia a protocolarizarlo todo hace que, por bien redactado que esté el protocolo, siempre queden rendijas por las que quepa una interpretación perversa.

Finalmente cabe mencionar, como una perversidad más del sistema, que el propio proceso de elección sindical, en la Policía, se ve seriamente manchado desde el momento en que existe, como práctica habitual, la recepción de un determinado regalo a cambio de delegar el voto. Esto es: regalo por voto.

De esto se ha escrito mucho en prensa de todas las tendencias. Véase por ejemplo *La Razón* de 10 de junio de 2015: “*Denuncian a tres sindicatos policiales por dar regalos a los afiliados para que voten*”; *El Mundo*, misma fecha: “*Elecciones*

sindicales de la Policía: vota y te regalamos tableta o reloj”; o El País, de 11 de junio de 2015: *“Un voto, un reloj; o un voto, una “Tablet”*”, por poner sólo unos ejemplos.

9.3.- Leviatán Político

Como ya dijimos al finalizar en capítulos anteriores, muchas veces los problemas surgen cuando se pierde la perspectiva del nivel de seguridad al que se ha de dar respuesta. En el momento en que la Policía Local, por ejemplo, pierde sus referencias de proximidad y trata de ofrecer respuesta al narcotráfico, o invierte esfuerzos en ámbitos, como policía científica, investigación, orden público, etc. que no son los suyos propios, comienzan las distorsiones y, por tanto, los problemas.

El leviatán político se concreta en tres grandes ámbitos. El primero el actuar en función del dictado de los medios en clave de “rabiosa actualidad”. El segundo la codicia de competencias que no son propias, resquebrajando en consecuencia el equilibrio competencial del modelo policial español. Y en tercer lugar, el de hacer uso de la Policía como instrumento de uso partidista.

En realidad existiría un cuarto nivel, el que representan aquellos políticos con un absoluto y total desconocimiento de qué es la Policía y que, por el azar de la política, desembarcan en puestos de responsabilidad policial. En estos casos, la mayor parte de las veces estos “responsables públicos” carecen de los mínimos conocimientos para abordar tan arduas responsabilidades y, lo que es peor, las carencias suelen ir aparejadas con la ausencia del más mínimo grado de la prudencia necesaria para dirigir cuerpos tan sensibles como son los policiales.

Respecto a este cuarto nivel, preferimos no abordarlo en este trabajo, ya que, siendo una tesis descriptiva sobre la Policía de Proximidad no entraría entre sus objetivos la mera enumeración de un amplísimo catálogo de personajes que incurren en esta forma de incompetencia que tanto hacen sufrir con su ineptitud a los servicios

policiales de toda España. Aunque, si se decidiera comentar estos aspectos, quizá fuera más conveniente incluirlo en el apartado de Leviatanes estructurales, ya que por desgracia este tipo de actitudes, ayunas de toda aptitud para las responsabilidades públicas, están tan consolidados y generalizados en el panorama político español que podrían considerarse como parte de la propia estructura del Estado.

9.3.1.- Actuar en función de los “titulares”

Es muy frecuente que los políticos estén pendientes de la prensa y que su actuación cotidiana no venga condicionada por una estrategia concreta o la consecución de unos objetivos sino que se produzca al dictado de los acontecimientos que se editan en los diferentes medios de comunicación.

Esto genera, a su vez, dos consecuencias perversas. La primera emular los resultados sin entrar en el fondo de la materia. Sobre este particular hay un ejemplo que viene muy a propósito de este trabajo. Cuando comenzó a trabajarse el enfoque de proximidad en nuestro país muchos eran los ayuntamientos que, sorprendidos por el éxito mediático que iba adquiriendo la Policía de Barrio, pretendieron imitar sus consecuencias y “vender el producto” sin apenas haber profundizado en los objetivos ni haber dado consignas a los policías. Es decir, se copiaron los modos y las formas, pero no la esencia. Evidentemente con estos “proyectos” carentes de la cimentación necesaria, el resultado no puede ser otro que el fracaso.

Esto no ha sido exclusivo de España. Por ejemplo, también sucedió en Nueva York, tal y como se comentó en capítulos anteriores. En el Caso de la Policía de Nueva York⁴⁴⁵, ya reseñado, se habla explícitamente de que la experiencia de vecindad fracasó porque eran policías “dejados caer” por los barrios. De este particular, contamos además con la experiencia directa de quien fue Jefe de la Policía de Nueva York, Louis

⁴⁴⁵ Ver HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, *Op. cit.*

Anemone⁴⁴⁶, y que visitó Valencia en 1998 y transmitió en un Congreso de Policía sus experiencias sobre esta cuestión, tal y como se recoge en el libro de ponencias.

La segunda de estas consecuencias es la de actuar sin un proyecto claro a medio y largo plazo, sino urgido por lo inmediato. Eso produce idas y venidas, cambios de criterio, que suelen generar confusión en las organizaciones. Aquel antiguo aforismo de “orden más contraorden, igual a desorden” se hace palpable en estas situaciones. A título de ejemplo aportamos la decisión de Unidos Podemos⁴⁴⁷ de adecuar las multas de tráfico a la renta de los denunciados, contraviniendo cualquier normativa de tráfico al respecto, lo que es previsible suponga una desmotivación de los agentes con la consiguiente disminución de las denuncias. Posteriormente, podemos aventurar que habrá una “presión” para sancionar más (en especial cuando la concejalía de Hacienda muestre su extrañeza por la disminución en la recaudación) con la correspondiente falta de criterio de todo el Cuerpo. A este respecto, baste como ejemplo las declaraciones de una autoridad política de un ayuntamiento español en las que textualmente decía “*Yo he venido aquí a transformar el modelo de convivencia, no a multar*”⁴⁴⁸, y sin embargo tras dos meses sorprende con la presentación de una campaña de prevención que, en realidad escondía un plan para incrementar el número de denuncias por diferentes motivos sin conexión unos con otros⁴⁴⁹.

⁴⁴⁶ ANEMONE, L. (1998). “Expectativas policiales para el siglo XXI”. Valencia. Ponencia presentada en el *I Congreso Nacional de Policía Local* celebrado en Valencia, y recogido en su Libro de Ponencias. Ayuntamiento de Valencia.

⁴⁴⁷ <http://www.lavanguardia.com/politica/elecciones/20160616/402546825545/podemos-multas-trafico-renta-infractores.html> [consultada el 26/10/2017].

⁴⁴⁸ <http://www.levante-emv.com/valencia/2016/09/18/1468330.html> [consultada el 26/10/2017].

⁴⁴⁹ <http://www.noticiascv.com/campana-de-prevencion-de-accidentes-al-volante-los-cinco-sentidos/> [consultada el 10/6/2017].

A este respecto, no resulta gratuito recordar que todos los policías, locales y estatales, deben obediencia a la Ley Orgánica que les rige y a sus principios básicos de actuación, recogidos en su artículo 5, en cuyo apartado c) habla de los principios de “oportunidad, congruencia y proporcionalidad”, entre otros.

Un hecho novedoso, desde hace unos pocos años, es la influencia en la voluntad del político, no sólo del titular de prensa, del editorial politizado, del reportaje descarnado o simplemente de la “carta al director”; hoy día cobra carta de naturaleza el simple mensaje de *Twitter* cuyo alcance real está aún por determinar, pero cuya ascendencia sobre el político adquiere tal calibre que es capaz de cambiar la política estratégica de todo un cuerpo de policía.

A este respecto, es cierto que:

*“...las redes sociales son una mera prolongación de nuestra sociabilidad, no es sólo una herramienta de comunicación bastante neutra, sino que son capaces de cambiar la cualidad (no sólo la cantidad) de nuestras relaciones”*⁴⁵⁰.

En este sentido, sí tendría razón el político de hacer caso a pie juntillas al *twitter* que le advierte de algún detalle que puede tener su correlato operativo. Y sería cierto en la medida que son nuevas formas de sociabilidad.

Sin embargo, también es cierto que en el mundo digital todo es muy rápido y el *twitter* que parece exigir urgencia pasa en pocas horas a haber sido olvidado, con lo cual no parece que tenga sentido hacer excesivo caso o, al menos, permeabilizar en exceso las estrategias policiales ni a los medios, ni a las redes sociales, ya que sus derivadas pueden ser nocivas para la marcha general de la Policía y, en consecuencia, de la

⁴⁵⁰ TUDELA CUENCA, J.I. y MIR ALIENA, A. (2014). *Redes Sociales: Horizonte educativo*. Incluido en el volumen *Juventud y Redes Sociales*. Madrid. OJE, pg. 221.

sociedad. Finalmente, pero paralelo a esta influencia excesiva de los medios en los políticos, está la influencia de los “consejeros” o “asesores”:

“...para la policía la opinión pública es imprescindible para que el policía pueda adaptar su actuación a la realidad social donde la desarrollará”⁴⁵¹.

Sin embargo, la valoración que de estos asesores tiene la opinión pública es discutible, cuando no evidentemente mala. Manuel Martín en su repetida y citada obra, en el capítulo denominado “Influencia en las Estructuras” trae a colación una serie de entrevistas en profundidad realizadas a jefes de Policía local por el Dr. Juli Sabaté. Entre las muchas opiniones que se vierten en dicha encuesta hay una que llama poderosamente la atención al hablar de la desconfianza que genera en la opinión pública la actuación de los políticos, y que cuyo remate es simplemente rotundo:

“Los políticos se dejan influir con demasiada facilidad por lo que les dicen cuatro chiflados”⁴⁵².

9.3.2.- La asunción de competencias ajenas

Asumir lo que no es una competencia propia es una práctica totalmente extendida entre los responsables municipales, con independencia del partido al que pertenezcan, ideología, militancia o compromiso. El actual ministro del Interior D. Juan Ignacio Zoido, anunció en 2011 cuando era alcalde de Sevilla:

“...la asunción de competencias “sin colisionar” con otros cuerpos”. Y añadía “la Policía Local podrá ejercer funciones de Policía Judicial y contará con la nueva Unidad Especial de Intervención para seguridad ciudadana”⁴⁵³.

⁴⁵¹ MARTÍN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 119.

⁴⁵² MARTIN, M. (1990). *Op. cit.* pg. 119.

Ni más ni menos que Policía Judicial, esto es investigación, contraviniendo por ejemplo el artículo 11.g) de la Ley Orgánica 2/86:

“Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal”

Y también “orden público” que contraviene el artículo 11.e) de la misma Ley Orgánica: *“mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana”*, al ser ambas competencias descritas exclusivas del Cuerpo Nacional de Policía, o de la Guardia Civil, en el ámbito territorial que corresponda.

Pero esta tendencia a la asunción de competencias que no son propias abarca un amplio espectro, desde los más grandes municipios hasta los más pequeños. Así, el rotativo ABC⁴⁵⁴ mostraba un titular en 2010 que decía *“Las policías locales de Madrid asumen competencias en policía judicial”*, y añadía:

“...las policías locales de Madrid asumen las faltas penales, reyertas, la violencia doméstica y familiar, hurtos, amenazas, coacciones. La asunción incluye la detención, reseña del delincuente, investigación y puestas a disposición judicial”.

El 23 de enero de 2016, *El Norte de Castilla* titulaba:

“La Policía Local asume la atención de accidente en todas las vías estatales”. Y en la bajada añadía: “Los agentes investigan el segundo vuelco de un camión en los últimos nueve días en una de las rotondas de la carretera de Soria”.

En Baleares, donde siempre ha habido creatividad en el ámbito competencial de las Policías Locales y que siempre, por cierto, se ha visto truncado por las resoluciones

⁴⁵³ Ver nota de EUROPA PRESS de 23 de noviembre de 2011.

⁴⁵⁴ Ver ABC del 22 de agosto de 2010, edición de Madrid.

judiciales⁴⁵⁵, siguen creando novedades extranormativas; así en Calviá, en 2011 un diario local informaba que: “*La Policía Local asume algunas competencias de la Guardia Civil*”⁴⁵⁶, sin dar más datos que dicha asunción se refiere a difusas materias, sin concretar, de policía judicial.

Y por dar algún ejemplo de municipios pequeños, *El Correo de Andalucía* anunciaba el 1 de marzo de 2016: “*La Policía Local de Bormujos asume más competencias para luchar contra los malos tratos*”.

Por englobar al resto de municipios de España, es la propia FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) quien habla de buscar un nuevo modelo de seguridad local en el que habría que buscar un nuevo marco competencial⁴⁵⁷, lo cual parece que anima a los municipios federados a buscar nuevas vías para crear pautas de actuación al margen de la propia ley, lo cual parece insólito.

Estas disfunciones también se producen entre cuerpos estatales; así el diario *El Pueblo de Ceuta* el 23 de agosto de 2016 daba el siguiente titular: “*La UFP*⁴⁵⁸ *acusa a la Guardia Civil de invadir competencias del CNP*”.

Hemos tratado de aportar algunos ejemplos de lo que es un auténtico aluvión en el ámbito policial español, la tendencia a asumir competencias impropias. En algunos casos, esto se produce por ansias de copar más espacios de poder; ahí entrarían las frecuentes disparidades competencias entre cuerpos estatales.

⁴⁵⁵ Ver por ejemplo STC 49/93.

⁴⁵⁶ <http://ultimahora.es/noticias/part-forana/2011/10/14/53245/la-policia-local-asume-algunas-competencias-de-la-guardia-civil.html>. [consultada el 14/9/2017].

⁴⁵⁷ [http://femp.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%20LOSL%20\[11%20Dcb08.pdf](http://femp.femp.es/files/566-371-archivo/Propuesta%20LOSL%20[11%20Dcb08.pdf). [consultada el 15/9/2017].

⁴⁵⁸ Las siglas UFP corresponden al sindicato Unión Federal de Policías.

En otras ocasiones, las más numerosas, la asunción de competencias ajenas por parte de las policías locales viene amparada por un desiderátum loable, bien sea la protección de mujeres víctimas de la violencia de género, dotar de servicios de denuncia que los cuerpos estatales ofrecen en condiciones mejorables o dar respuesta a los vecinos de situaciones de inseguridad que los cuerpos estatales (por merma de efectivos o carencias de distribución de efectivos) no han sido capaces de abortar. Este último caso se explica mejor dado que las autoridades municipales son las más próximas a los vecinos y tiene lógica ser permeable a sus críticas y reclamaciones. Pero aun siendo loable, todas estas asunciones tienen un efecto nocivo que es que el cuerpo que asume deja de tener efectivos para prestar servicios propios que nadie realizará en su lugar. No hay que dejar de lado una advertencia de Manuel Martín ya comentada en este trabajo: “...si hay discrepancias en los cuerpos policiales quien sale perjudicado es el ciudadano”⁴⁵⁹.

En la misma línea de sentido común, Manuel Ballbé manifiesta sobre las incongruencias e ineficiencias del modelo policial:

*“La superposición de cuerpos y el entrecruzamiento de funciones se producen diariamente porque es imposible compartimentar la seguridad. Añadamos que el mantenimiento de este esquema supone, además, un evidente despilfarro económico”*⁴⁶⁰.

Las decisiones de asumir competencias impropias suelen venir dadas por políticos que se dejan aconsejar por voces imprudentes, ambiciosas y poco profesionales. Ahí se cobija una parte muy importante de los leviatanes a los que nos referimos. Cabe comentar por último, y casi como un sub-apartado dentro de esta forma

⁴⁵⁹ MARTÍN, M. (1990). *La profesión de Policía*. Madrid. CIS, pg. 123.

⁴⁶⁰ BALLBÉ, M. (1983) . “La Policía y la Constitución”. Artículo publicado en el volumen RICO, J.M. (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado. Ministerio del Interior, pg. 96.

de leviatán político las decisiones erróneas, urgidas unas veces por el sectarismo, otras por el fragor del debate político, otras por el impulso urgido por un titular de prensa sin dar tiempo a la reflexión o al sosiego, y un largo etcétera, que tanto mellan el recto itinerario en el proceder de los miembros de los diferentes cuerpos policiales.

9.3.3.- Policía como uso partidista

Con todo lo comentado hasta ahora tenemos la convicción de que uno de los leviantes más perversos es el de utilizar la Policía con uso partidista. Esto se produce a dos niveles.

El primero mediante el poder legislativo lo que permite, sobre todo en casos de que el partido gobernante goce de mayoría absoluta, legislar sin oposición y al dictado de los intereses puntuales del gobierno. Sobre este particular ofrecemos dos ejemplos, ambos de la misma materia sensible: la seguridad ciudadana, de dos partidos diferentes.

En 1992, siendo ministro del gobierno del PSOE José Luis Corcuera, se aprobó la Ley Orgánica 1/92, sobre protección de la seguridad ciudadana. Esta ley conocida como “Ley Corcuera” o también como la “ley de la patada en la puerta” pretendía dotar al gobierno de unos mecanismos extraordinarios en un año complejo; recordemos que confluían en el mismo año los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, y el gobierno necesitaba ser expeditivo con urgencia, en determinadas cuestiones.

Algunos aspectos más controvertidos de esta Ley fueron recurridos al Tribunal Constitucional al declarar nulo el apartado segundo de su artículo 21.3 que dice:

“A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante el conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, castiga el Código Penal, siempre

que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito”.

Si tenemos en cuenta que esta Ley fue aprobada el 21 de febrero y que sus aspectos más cuestionables fueron derogados por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia nº 341/93, de 18 de noviembre, quiere decir que el objetivo de la ley se cumplió ya que permitió al gobierno actuar de forma interesada en los momentos más cruciales de los grandes eventos de 1992, aunque luego se derogase.

En el otro extremo nos encontramos con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. En este caso impulsada por el ministro Jorge Fernández Díaz, del Partido Popular, y conocida por la oposición como la “ley mordaza”.

Esta ley, también muy polémica, fue diseñada con el objetivo de ganar el control de la calle en momentos de máxima tensión como consecuencia de la crisis económica. Recordemos que estaban cercanas diversas manifestaciones promovidas por el movimiento 15-M que, con cierta frecuencia, se convirtieron en algarabías difíciles de contener. Recordemos por ejemplo la iniciativa “Rodea el Congreso”, convocada para el 25 de septiembre de 2012 cuyo objetivo era rodear el Congreso de los diputados para protestar por las políticas económicas. La idea surgió del colectivo “Plataforma ¡En pié!”, y finalmente, pese a las prevenciones realizadas y los esfuerzos de más de un millar de policías, la concentración acabó con cargas policiales y con un balance de más de treinta detenidos y 64 heridos, de los cuales 27 eran policías.

Esta ley, vigente en el momento de escribir este capítulo, ha sido muy contestada por todos los partidos, fundamentalmente de izquierda. Y tras la formación del Gobierno en el año 2016 con el difícil equilibrio parlamentario con el que se encuentra el Gobierno, es fácil inferir que más pronto que tarde se derogue o “suavice” alguno de sus artículos. De hecho, el 1 de diciembre de 2016 el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición de ley a la mesa del Congreso de los Diputados instando a la

Derogación de la Ley Orgánica 4/2015. Podríamos citar más ejemplos pero estos dos son suficientemente clarificadores de lo que es capaz de hacer un gobierno con todo el apoyo parlamentario que ofrece una mayoría absoluta.

El segundo nivel es el de la acción directa. Es decir, “pequeñas decisiones” ejecutivas cuyas consecuencias son manifiestamente favorables para el que decide ejecutarlas y que por tanto, suponen claros ejemplos de uso inadecuado de la Policía en manos políticas. Hay ejemplos de todo tipo. Recordemos alguno de ellos.

El llamado “caso Bono” consistente en la detención de dos militantes del Partido Popular, el 25 de enero de 2005, acusados de agresión al entonces Ministro de Defensa, durante una manifestación convocada por la Asociación de Víctimas del Terrorismo.

El caso Faisán, también conocido como el del “chivatazo”, se remonta al 4 de mayo de 2006 en que una llamada telefónica anónima, pero que todo apunta a que pertenecía a un alto cargo policial, alertaba a Joseba Elosua, ligado a las redes de extorsión de ETA, de una redada. Todo parece indicar que, en aquel momento, no interesaba que hubiera detenciones dado que el gobierno había iniciado conversaciones a determinado nivel con la banda terrorista.

La presión contra políticos catalanes para frenar contra el proceso soberanista, dejando en evidencia y deslegitimando a sus representantes más visibles. De estas acciones alertaba el diario *El País* en su edición del 23 de diciembre del 2012, titulado “Mandos Policiales actúan al margen de la ley contra políticos catalanes”.

O, por citar sólo unos pocos ejemplos, el llamado escándalo de las escuchas y grabaciones en el despacho de Fernández Díaz, siendo ministro, en el que

aparentemente se presionaba al Director de la Agencia Antifraude en Cataluña para investigar a líderes soberanistas catalanes⁴⁶¹.

En ocasiones, estas decisiones son tomadas en el ámbito administrativo. Por ejemplo el periódico digital *El Diario.es* alertaba el 12 de octubre de 2015 que el DAO (Director Adjunto Operativo) del Cuerpo Nacional de Policía, Eugenio Pino, había firmado un “cambio de dependencia funcional de la Jefatura de Sistemas Especiales”⁴⁶². Esta nota aparentemente inocua tiene su trascendencia ya que bajo el paraguas de “Sistemas especiales” se esconde el proceloso mundo de los micrófonos, balizas, cámaras de vigilancia y otros instrumentos utilizados en investigaciones sensibles, entre ellas la corrupción. Por tanto, cambiando de dependencia orgánica dentro de un mismo organigrama policial, puede caer esta información sensible en manos de algún colaborador más afín.

En definitiva múltiples formas de utilizar a la Policía para fines impropios, lo cual le aleja de la imparcialidad a la que se debe cualquier cuerpo policial, ya que en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/86, dice expresamente:

“Son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los siguientes: 1. Adecuación al ordenamiento jurídico, especialmente (...) b) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión”.

⁴⁶¹ Aunque esta noticia, como las otras comentadas, hizo correr ríos de tinta véase por ejemplo como referencia EL MUNDO de 29 de junio de 2016.

⁴⁶² En este sentido consultar http://www.eldiario.es/politica/politica-Policia-mantiene-sistemas-vigilancia_0_439557017.html. [consultada el 12/7/2017].

Conviene tenerlo en cuenta. De lo contrario puede suceder que tengamos no la Policía que necesita y requieren los ciudadanos, sino por el contrario, la que sirve mejor a las necesidades, conveniencias e intereses de sindicatos y políticos.

Estos casos comentados tuvieron amplia difusión mediática. Sin embargo, no son excepciones a la cotidiana normalidad. Por desgracia, en el ámbito de las Policías Locales, estas distorsiones se producen a menudo por el plus añadido de que siendo legalmente “Cuerpos” autónomos, sea cual fuera su verdadera dimensión cuantitativa, en realidad y a todos los efectos son un servicio más del Ayuntamiento, y así son percibidos por muchos responsables municipales. En este ámbito existen múltiples y cotidianos ejemplos en que alcaldes piden a sus policías a quién denunciar y a quién no, o en otras ocasiones, a que se retiren determinadas denuncias. Esta es una práctica completamente reprobable que va en perjuicio del buen nombre de cientos de buenos profesionales.

9.4.- Leviatán digital

Finalmente, quisiera aportar como colofón a este capítulo, un apartado denominado el Leviatán digital. Hoy día vivimos una realidad digital, las relaciones se crean, se fomentan y se destruyen en las redes sociales. En otras palabras estamos pasando de la galaxia Gutenberg a la galaxia Steve Jobs, y como dice Agustín Domingo Moratalla: “...se trata de un cambio cultural de magnitudes descomunales para el que aún no sabemos si estamos preparados”⁴⁶³.

Pese a que estamos en los albores de ese mundo casi desconocido, y que nos invade con frecuencia el palpito de creer que estamos en sus manos, conviene hacer unas reflexiones al respecto.

⁴⁶³ DOMINGO MORATALLA, A. (2014). *Juventud y redes sociales*. Madrid. OJE, pg. 1.

En septiembre de 2015 Mark Zuckerberg, el creador de Facebook, visitó la ONU donde analizó cómo el sector privado puede cooperar en lograr objetivos para el desarrollo sostenible y, en consecuencia, ser un facilitador de la implantación y extensión generalizada de los derechos humanos y acabar así con la pobreza extrema en unos quince años. Esto sin duda, es un objetivo loable que a todos, en la medida que pertenecemos al género humano, debería alegrarnos y hacernos sentir orgullosos.

Sin embargo, el mismo Zuckerberg en una conferencia impartida en la Universidad de Wisconsin, también en 2015, afirmaba que “*con una comunidad tan grande y ocupada, se necesita más apertura a los procesos de autor*”. Es decir, tenemos leyes, pautas y paradigmas para el mundo que conocemos; pero ahora nos encontramos frente a un nuevo mundo tanto las normas como las pautas son confusas y que, sin embargo, presenta unos peligros más que evidentes. Frente a este vacío, es donde hay que reflexionar y actuar para garantizar los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

9.4.1.- Ámbito de una nueva realidad delictiva

En este punto, deberíamos diferenciar dos apartados acerca de cuál es la realidad delictiva a la que nos estamos refiriendo:

- a) Los delitos tradicionales adaptados a un nuevo medio.
- b) Los nuevos delitos surgidos al socaire de una nueva realidad.

Entre el primer grupo existen una serie de ilícitos penales tradiciones que se adaptan a la realidad. Ejemplo claro de este tipo de ilícitos es el delito de estafa, tipificado en los artículos 528 y 529 del Código Penal de 1975 con la siguiente descripción:

Art. 528.- El que defraudare a otro en la sustancia, cantidad o calidad de las cosas que le entregare en virtud de un delito obligatorio será castigado (...)

Art. 529.- El que defraudare a otro usan nombre fingido, atribuyéndose poder, influencia o cualidades supuestas, aparentando bienes, crédito, saldo en cuenta corriente, comisión, empresa o negociaciones imaginarias o valiéndose de cualquier otro engaño semejante (...). Cometen estafa los que con ánimo de lucro, utilizaren engaño bastante para producir error en otro, induciéndole a realizar un acto a disposición en perjuicio propio o ajeno.

Esta redacción, con una visión ajustada a su momento, no adivinó a ver una realidad que estaba por venir, de ahí que en el mundo digital se cometieran algunas estafas aprovechándose de este vacío legal. Esta ausencia de tipificación fue solventada en la redacción del Código Penal de 1995, cuando define la estafa en su artículo 248 como:

Art. 248.- También se consideran reos de estafa los que, con ánimo de lucro y valiéndose de alguna manipulación informática o artificio semejante, consigan la transferencia no consentida de cualquier activo patrimonial en perjuicio de tercero. La misma pena se aplicará a los que fabriquen, introdujeren, poseyeren o facilitaren programas de ordenador específicamente destinados a la comisión de estafas previstas en este artículo.

En segundo lugar, nos encontramos con aquellos nuevos delitos surgidos *ex novo* por y para el mundo digital. En ese ámbito hay profusión de ejemplos: los ciberataques, los troyanos, los hackers que buscan realizar acciones delictivas, así como todas las conductas ilícitas surgidas tras el impulso de las redes sociales. Una rápida clasificación⁴⁶⁴ de estos tipos delictivos podría ser encuadrada en los siguientes apartados:

- a. Delitos informáticos como tales, esto es inherentes a la propia existencia de las redes sociales; abarcarían la falsificación informática, la supresión o

⁴⁶⁴ Ver el volumen *Juventud y Redes Sociales*, de varios autores y coordinado por DOMINGO MORATALLA, A. y RUIZ GROS, S.(eds.) (2014), Madrid, OJE, pg. 61 y ss.

borrado de datos informáticos, el fraude informático realizado mediante manipulación, alteración o borrado de datos informáticos, o la interferencia en sistemas informáticos, así como el borrado fraudulento de datos o la intoxicación o corrupción de ficheros o bancos de datos informáticos.

- b. Delitos ya existentes y adaptados a la realidad informática y virtual. A modo de ejemplo, podríamos encontrarnos con los delitos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos que incluyen las interferencias en el funcionamiento de los sistemas que dan soporte tecnológico a las redes, el acceso ilegítimo a sistemas informáticos ajenos, la interceptación de datos informáticos, o el uso de dispositivos que propicien la comisión de delitos informáticos.
- c. Delitos previamente tipificados pero que su comisión en la red implica una agravación y ampliación del mal causado. En este caso, a su vez, podríamos distinguir entre:
 - i. Aquellos relacionados con la propiedad intelectual y otros delitos similares, como la piratería informática, la distribución ilegal de copias de programas informáticos u otro tipo de software, etc.
 - ii. Delitos relacionados con el contenido que se difunde por la red. Es decir, pornografía infantil por medios informáticos, exhibicionismo, o la propia posesión de archivos que contengan este tipo de contenidos, delitos referidos a calumnias e injurias, delitos contra el honor, la intimidad o incluso aquellos otros que contengan mensajes, explícitos o implícitos, relacionados con el racismo o la xenofobia.

Además de esta breve clasificación existen otras acciones que vulneran la seguridad de las redes y que aún no han sido tipificadas, pese a conculcar algunos derechos y perjudicar a los usuarios. Nos referimos a acciones como el *hacking*, los *crackers*, los *insiders*, el propio *spam*, el escaneo de puertos, el comercio electrónico, etc. Para evitar la impunidad, en España habría que acudir a la normativa propia y específica, como puede ser la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (LO

15/1999) o la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y Comercio Electrónico (Ley 34/2002).

Por último, hay un concepto que preocupa por encima de todos los demás a los responsables policiales de todo el mundo: el ciberterrorismo, que usando la definición que hace en sus manuales el FBI es:

“...cualquier ataque premeditado, políticamente motivado contra sistemas de información, sistemas informáticos, programas de ordenador y datos del que se deriven actos violentos contra objetivos civiles causados por grupos nacionales o agentes clandestinos”.

9.4.2.- ¿Cómo afecta esta nueva realidad a los principios de proximidad?

Si hemos traído a colación estas cuestiones al capítulo del leviatán policial, no ha sido gratuitamente.

En primer lugar, porque muchas veces se cometen acciones que con toda claridad vulneran alguno de los principios básicos de convivencia, o incluso ya están tipificadas como delitos, desde el convencimiento de que en las redes sociales “todo vale” y persuadidos de su no punibilidad. Esto en parte es consecuencia del desconocimiento, y en ocasiones, de la frivolidad de los usuarios cuya actitud irreflexiva puede abocarles a situaciones perseguibles a instancias penales con el total desconocimiento de sus autores.

Esto pasa con frecuencia en la sociedad, y también en la Policía. Cuántas veces desde una mala entendida “modernización” se cometen acciones por parte de policías que pueden resultar punibles. De entre ellas, destaca por su especial punibilidad el tratamiento de datos informatizado. Es un “escándalo” policial que se ha repetido en varios puntos y plantillas de nuestra geografía; el hecho no es otro que, desde una pretendida eficacia, algún responsable policial decide en un momento dado crear un banco de datos sobre determinada materia, bien sea infractores, gorrillas, grafiteros, etc.

Esta creación, al margen del control por la Agencia de Protección de Datos, es claramente ilegal, con el consiguiente escándalo a nivel mediático.

Pasa con esto algo parecido a lo que advertía Hannah Arendt cuando acuñó el término “banalidad del mal”⁴⁶⁵, y es que hasta los crímenes contra la humanidad pueden ser cometido por funcionarios probos, de forma totalmente inconsciente, convencidos de su impunidad por un equívoco concepto de obediencia estricta a las órdenes recibidas.

En segundo lugar, la presencia sempiterna de las redes hace que se confunda la realidad virtual con la realidad social. Ahí corren un gran peligro los principios de proximidad siempre que el agente básico, que tiene que relacionarse con diferentes actores sociales, quiera sustituir esas relaciones directas por contactos virtuales.

Los comentarios realizados por Agustín Domingo Moratalla⁴⁶⁶, sobre los diagnósticos del cambio cultural en que nos encontramos, se centran en un interesante acercamiento a tres diagnósticos de cambio cultural, los realizados por Umberto Eco, Giovanni Sartori y Mario Vargas Llosa.

Analizando en concreto el diagnóstico descrito por Umberto Eco⁴⁶⁷, ante la llegada de una nueva realidad los comportamientos humanos se repiten. Esto ya pasó en el paso del Renacimiento a la modernidad. Y esos comportamientos suelen ser

⁴⁶⁵ ARENDT, H. (1961). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona. Ed. Lumen.

⁴⁶⁶ DOMINGO MORATALLA, A. (2014). “El paradigma educativo de la era digital: conectividad, ciudadanía y cambio cultural”. Artículo recogido en el volumen MORATALLA, A. (ET AL.) (2014), *Juventud y redes sociales*. Madrid. OJE, pg. 9 y 10.

⁴⁶⁷ ECO, U. (1968). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona. Ed. Lumen.

“... por un lado la de quienes se escandalizan y alarman (apocalípticos) y por otro la de quienes aceptan la popularización o masificación de la cultura como un fenómeno propio de nuestro tiempo relacionado con la universalización o democratización (integrados)”.

Así pues, contemplando la realidad digital no podemos rechazarla de forma apocalíptica porque estaríamos remando contra la evolución y la historia. Por el contrario, aun asimilando e “integrando” a la Policía en los fenómenos de la nueva realidad digital, hay que advertir de que lo que puede ser un mecanismo de gran ayuda, podría convertirse, como efecto boomerang, en un verdadero leviatán contra la transparencia, la proximidad y el buen hacer policial.

Siguiendo con la visión de Eco, se entresaca esta interesante reflexión:

“Mientras los apocalípticos sobreviven elaborando teorías sobre la decadencia, los integrados raramente teorizan, sino que prefieren actuar, producir, emitir cotidianamente sus mensajes... son dos vertientes del mismo problema”.

A nuestro juicio, es en esta “aceleración de vértigo” en donde puede producirse el leviatán digital policial. Por su parte, el análisis que hace el profesor Domingo Moratalla del punto de vista de Sartori, afirma que:

“...se está produciendo un paso acelerado del homo sapiens al homo videns, lo que supone un cambio radical en la forma de entender la participación social, la pertenencia a una comunidad y, en general, la ciudadanía”⁴⁶⁸.

Más adelante, en el mismo análisis, y tras destacar al ordenador como “nuevo soberano” del momento, añade:

⁴⁶⁸ DOMINGO MORATALLA, A., *Op. cit.*, pg. 14.

“Hay un desafío antropológico importante para distinguir entre lo real y lo imaginario, lo real y lo virtual. Es el desafío de la verdad que se nos plantea cuando nos preguntamos por la diferencia entre lo existente y lo imaginario. Además, se trata de un desafío que exige autocontrol y autoconocimiento para navegar en el “cibermundo”. Sartori llega a comparar la navegación como una droga y se pregunta si estamos a las puertas de una nueva época que él llama “postpensamiento””⁴⁶⁹.

Por último, analizando el diagnóstico de Vargas Llosa⁴⁷⁰ que él denomina como la civilización del espectáculo, desgrana una serie de reflexiones, todas ellas interesantes, sobre aspectos como las redes y el “mariposeo cognitivo”, la robotización de la humanidad, la cultura y el conocimiento, la vieja y nueva cultura, la democratización de la cultura, el papel del libro de papel y el libro electrónico o la dicotomía entre libros o tabletas. De entre todos ellos quisiera destacar el comentario que lleva por título “de un mundo de ciudadanos a un mundo de espectadores”. Conviene presentar explícitamente los comentarios realizados por Vargas Llosa:

“El avance de las tecnologías de las comunicaciones han volatizado las fronteras e instalado la aldea global, donde todos somos, por fin, contemporáneos de la actualidad, seres intercomunicados. Debemos felicitarnos, desde luego... Sin embargo, aunque muy informados, estamos más desconectados y distanciados que antes de lo que ocurre en el mundo... Se ha convertido el televidente en un espectador y el mundo en un vasto teatro, o mejor en una película, en un reality show enormemente entretenido. La información audiovisual, fugaz, transeúnte, llamativa, superficial, nos hace ver la historia como ficción, distanciándonos de ella mediante el ocultamiento de las causas, engranajes, contextos y desarrollos de esos sucesos que nos presenta de modo tan vívido...nos condena a pasiva receptividad, atonía moral y anomía psicológica en que

⁴⁶⁹ DOMINGO MORATALLA, A., *Op. cit.*, pg. 16

⁴⁷⁰ Estos comentarios se realizan sobre la obra de VARGAS LLOSA, M. (2012). *La civilización del espectáculo*. Madrid. Alfaguara

suelen ponernos las ficciones o los programas de consumo masivo cuyo único propósito es entretener”.

Es decir, Vargas Llosa con su prosa magistral pone el dedo en la llaga al advertir del peligro de lo digital en el sentido de que lo audiovisual -llamativo y superficial- nos hace ver la historia como ficción, con el peligro que eso conlleva.

En esta misma línea es donde pensamos que puede esconderse el leviatán digital; esto es en edificar una realidad virtual, y por tanto ficticia, que altere y trastoque los principios de cercanía y proximidad que ha de presentar la policía en su relación con los vecinos. Si estos principios se subvierten por la mediación de una realidad virtual, estaríamos hablando de un planteamiento diferente, con consecuencias desconocidas y trascendencia ignota que haría tener que replantearse las relaciones de imbricación entre el vecindario y la ciudadanía y la organización policial. Evidentemente, esto presenta unos riesgos, leviatanes digitales, ante los que hay que estar prevenido.

Como se puede comprobar, existen múltiples leviatanes a los que no podemos ignorar porque son frecuentes y constantes sus injerencias en el normal desarrollo de las políticas públicas de seguridad. Podría parecer que la Policía obedece a los intereses de políticos y sindicatos y no a las necesidades de los ciudadanos. No debemos desfallecer, frente a estos leviatanes no podemos sucumbir ya que sería el triunfo de la negatividad ante las buenas prácticas que se pretenden. Decía Aristóteles que *“la esperanza es el sueño del hombre despierto”*, y con ese talante hemos de continuar avanzando.

En el próximo capítulo damos cabida a esa esperanza mediante una relación somera de algunos aspectos que refuerzan esa ética preventiva por la que apuesta la Policía de Proximidad.

Capítulo 10

Aspectos de la proximidad que refuerzan la ética preventiva en el ámbito de la seguridad

“Aquí, en fin, la cortesía,
el buen trato, la verdad,
la fineza, la lealtad,
el honor, la bizarría;
el crédito, la opinión,
la constancia, la paciencia,
la humildad y la obediencia,
fama, honor y vida son,
caudal de pobres soldados;
que en buena o mala fortuna,
la milicia no es más que una
religión de hombres honrados.”
(Calderón de la Barca)

Decía Calderón, en unos versos tantas veces repetidos en las paredes de acuartelamientos militares de toda España, que la milicia es una religión de hombres honrados. La Policía, como hemos visto en diferentes apartados de este trabajo, nació del Ejército y la milicia, y ha recibido en su ADN la necesaria condición de ser personas honradas de cuya actuación han de desprenderse necesariamente comportamientos éticos.

El hecho de que los leviatanes sean demasiado amplios y frecuentes y de que se retroalimenten en nuestro entorno cercano no nos exime para contemporizar, y

acomodarnos a ellos, olvidando la misión de cualquier policía que debe ser la de auxiliar y proteger.

Gonzalo Muínelo, que fue jefe de la Policía Municipal de Valladolid y uno de los mandos policiales “clásicos” más reconocidos en la España de finales del siglo XX, mantenía que:

“...la profesión de policía se encuentra sin duda entre las que precisan, para su honesto ejercicio, de un elevado nivel de valores humanos que tanto dignifican la conducta del hombre en la sociedad”⁴⁷¹.

Opinión que converge con el sentir calderoniano y con una creencia generalizada entre la mayor parte de lo que llamamos ciudadanía. En la misma línea e idéntica sintonía, otro clásico D. Manuel Jordán Montañés, que fuera jefe de la Policía Local de Valencia aporta su visión sobre la ética profesional diciendo:

“Los funcionarios, además de estar sometidos a la ley deben estarlo a los principios morales; para O’Connor y Vanderbosch, una profesión se convierte en respetable cuando todos sus miembros disponen de un código de Ética”⁴⁷².

Si hablamos ahora de Policía de Proximidad ese honesto ejercicio se agudiza hasta llegar a su quintaesencia, ya que los valores que representa, tales como la importancia de la modernización, de la participación, de la transparencia, de la lucha contra la corrupción, la cercanía a los vecinos, su proactividad y de todos aquellos valores basados en la ética que se ha comentado a lo largo de estas páginas se ajustan plenamente a ese paradigma de actuación de “hombres honrados”, que hubiera reconfortado al mismísimo don Pedro Calderón de la Barca.

⁴⁷¹ MUÍNELO, G. (1991). *Temas de moral profesional*. Madrid. Ediciones COSEMA, pg. 7.

⁴⁷² JORDAN MONTAÑÉS, M. (1979). *Guía práctica del Policía Municipal*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local, pg. 92.

De entre todos aquellos valores, la prevención es el factor principal. Traemos ahora a colación la opinión de André Bossard: “*la prevención de la delincuencia constituye la función principal de la Policía*”⁴⁷³. No obstante, el modelo de Policía de Proximidad considera como elementos esenciales que son comunes:

- La actividad de tipo preventiva.
- Las relaciones estrechas con la comunidad.
- Los esfuerzos por movilizar a la comunidad en acciones preventivas.
- La resolución de conflictos, desde la visión de la comunidad vecinal.

Estas características suelen ser coincidentes en la mayoría de autores; algunos incluyen o excluyen otras; otros hacen una enumeración más completa, como Denis Szabo⁴⁷⁴, que incluye además:

- Enfoque “comprendivo”.
- Buscar las causas de los incidentes.
- Descentralización.
- Convivencia urbana.
- Patrullaje a pie.
- La Policía de Proximidad como árbitro en conflictos menores.

De entre todas estas características, el punto de inflexión es siempre la prevención, pues es la puerta que abre los otros elementos y es básicamente lo que se pretende: una sociedad en ausencia de delitos.

⁴⁷³ BOSSARD, A. (1983). *Las funciones policiales*. Artículo aparecido en POLICIA Y SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, Dirección de la Seguridad del Estado. Madrid.

⁴⁷⁴ SZABO, D. (1999). *La policía comunitaria del futuro*. Seminario Seguridad Pública y Policía en el comienzo del s. XXI celebrado en El Escorial. Ed. Fundación Policía Española. pg. 44 y 45.

Conviene clarificar que la prevención no consiste solamente en tomar la calle con policías para evitar que se delinca. El concepto de prevención es mucho más; al igual que manifiestan Rico y Salas:

“...las funciones preventivas de la Policía no deben limitarse al simple temor que pueda suponer la presencia en la calle de un gendarme uniformado. Su campo es más amplio y variado”⁴⁷⁵.

Hay aspectos de la proximidad que refuerzan su carácter preventivo. Así podemos decir que la acción policial preventiva, en palabras de Feraud:

“...es el conjunto de acciones que la Policía puede llevar a cabo en un espíritu de preservación y asistencia, con el fin, por una parte, de evitar que ciertas personas caigan en la delincuencia o perseveren en ella y, por otra, que ciertas personas se conviertan en víctimas de algún delito”⁴⁷⁶.

Nos encontramos así con situaciones que comulgan con los principios éticos y que podríamos denominar “ética preventiva”. Ese conjunto de acciones es el objeto que pretendemos desarrollar en las páginas siguientes ya que constituye el núcleo de muchas de las estrategias de proximidad que siguen diferentes cuerpos policiales de todo el mundo en la actualidad.

Sin ánimo de ser exhaustivo, ni tampoco de crear un catálogo cerrado, pues la capacidad de acción es amplísima, nos referiremos a continuación a una serie de elementos que refuerzan suficientemente el carácter preventivo de la Policía de

⁴⁷⁵ RICO, J. y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid. Tecnos, pg. 84.

⁴⁷⁶ FERAUD, H., “La rôle social de la pólíce dans la prévention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prévention de la délinquance juvénile”. Artículo incluido en *La Police et la prévention de la criminalité* (1979). Estrasburgo. Consejo de Europa, Comité Europeo para los problemas delictivos, pg. 31.

Proximidad, a modo de una Policía ética que refuerza la prevención. De entre estos elementos destacamos:

- a. Mediación.
- b. Programas preventivos de violencia de género.
- c. Educación vial.
- d. Gestión de la diversidad.
- e. Diseño urbanístico preventivo.
- f. Programas de prevención del *bullying*.
- g. Otros aspectos preventivos.

10.1.- Mediación

Este trabajo se ha venido desarrollando con la proyección de dos vectores: seguridad y ciudadanía. La ciudadanía no es un concepto monolítico sino que varía a lo largo del tiempo, incluso en su denominación: no es lo mismo ciudadano que súbdito, por ejemplo. De hecho, en los últimos años ha hecho fortuna la costumbre de tratar a los ciudadanos como “clientes”, cuestión ésta controvertida ya que podría entenderse como una mercantilización de la vida pública. Sin embargo, creemos que es más cuestión de nomenclatura para diferenciar al ciudadano/súbdito del ciudadano que sabe exigir sus derechos. Esta creencia está reflejada en diferentes autores, tal y como así lo revelan, por ejemplo, las palabras de Conrado Fernández y Agustín Yñiguez:

“Los ciudadanos han consolidado el carácter de cliente -cada vez más exigente en sus peticiones y más crítico con el servicio recibido- en el campo de la seguridad”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁷ FERNÁNDEZ, C. y YÑIGUEZ, A. (2014). *Gestión estratégica de la policía. Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Sevilla. Ed. Punto Rojo Libros, S.L. pg. 12.

Pero tampoco la seguridad ha permanecido invariable; cuestiones que antes eran posibles fuentes de inseguridad y conflicto, la consecución de las necesidades básicas como la comida y el hogar, hoy día han sido resueltas, al menos en el ámbito occidental. Las exigencias evolucionan y varían en función de las variables tiempo y lugar.

En esta misma línea de continua evolución, tampoco las respuestas permanecen invariables, como afirman Berlanga y Mogro:

“Los actuales servicios institucionales, entre los que se encuentran los servicios policiales, no siempre pueden dar la respuesta que el ciudadano requiere. El sistema está saturado, ha aumentado el volumen de la demanda y el nivel de exigencia por parte de la ciudadanía”⁴⁷⁸.

Ante esta evidencia nos encontramos además con la saturación de los juzgados ante la excesiva judicialización de los conflictos, y con posterioridad, la frustración por los pocos márgenes de satisfacción que conllevan la mayoría de las resoluciones judiciales⁴⁷⁹. Este es un hecho frecuente que se repite en las sociedades de nuestro entorno. Es más, en demasiadas ocasiones ni siquiera los propios mediadores conocen bien sus límites y funciones. De ahí que algunos autores, como Jordi Giró tengan voluntad de precisar:

“Los mediadores no somos ni jueces light ni simples delegados de la judicatura, porque la justicia y la mediación corresponden a dos formas o figuras diversas de la actividad comunicativa humana. Es muy importante que seamos capaces de comprender tanto la

⁴⁷⁸ BERLANGA SÁNCHEZ, A. y MOGRO TERRONES, R. (2012). “La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local”. Incluido en el CERVELLÓ DONDERIS, V. y ANTON BARBERÁ, F., *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pg. 752.

⁴⁷⁹ Según la encuesta del CIS, barómetro de mayo de 2011, página 8, pregunta 13, en la cual se pregunta sobre el grado de confianza que transmiten las organizaciones encargadas de garantizar la seguridad, los Tribunales de Justicia son destacadamente los peor valorados, siendo los siguientes que transmiten menor confianza las Policías Locales.

*raíz común de la mediación y de la justicia, que no es otra que esta capacidad de comunicación de los hombres a través del discurso dialógico, como las profundas diferencias que incluyen estas dos formas diversas de comunicación”*⁴⁸⁰.

En una línea parecida, y como origen de la anterior cita, P. Ricoeur mantiene que:

*“... la justicia entendida como práctica judicial (...) es una parte de la actividad comunicativa: nos las vemos con la justicia cuando se solicita a una instancia superior resolver entre reivindicaciones de partes portadoras de intereses o de derechos opuestos”*⁴⁸¹.

Es decir, la mediación se contempla como un estadio más cercana a la comunicación interpersonal que a los procedimientos administrativos. Frente a esta evidente e ineficiente vía de convivencia surge un posible remedio basado en la satisfacción de las partes: la mediación; o mejor dicho, la mediación impulsada por la propia Policía como árbitro de conflictos de convivencia: la mediación policial.

Podríamos escoger como definición de los procesos de mediación la que ofrece, por ejemplo, Farré para quien es:

“...un proceso de resolución de conflictos privado, confidencial y voluntario, que permite que las partes implicadas pueden comunicarse entre sí, expresando sus argumentos, intereses, necesidades y expectativas llegando a acuerdos mutuamente consentidos, acompañados por un tercero, neutral, la persona mediadora que actúa como facilitadora del proceso, creando de esta forma un espacio de diálogo donde

⁴⁸⁰ GIRÓ PARIS, J. “La justicia y la mediación: dos figuras diversas de la actividad comunicativa”. *Educación Social* 8 (1998), pg. 19.

⁴⁸¹ RICOEUR, P. (1993). *Amor y Justicia*. Caparrós Editores, Madrid. pg . 22.

prevalga la equidad comunicativa, la seguridad, la libertad y la igualdad entre las partes”⁴⁸².

Es decir, la mediación, según otros autores:

“...busca que los ciudadanos no recurran al juez o alcalde cuando tienen un problema y fomentan que sean lo suficientemente flexibles para reconocer las razones del otro y que participen activamente en la búsqueda de soluciones”⁴⁸³.

A esta definición se le podría añadir la singularidad de mediación “policial” con las aportaciones Antonio Berlanga y Rafael Mogro en la obra anteriormente citada:

“Por Mediación policial entendemos la participación de una tercera parte neutral que ayuda a las personas insertas en un conflicto a llegar a un acuerdo consensuado. La particularidad de esta mediación consiste en que las cuestiones sobre las que interviene son aquellas que engloban y afectan a la comunidad, tratando de asistir en conflictos de diversa índole, siempre en este ámbito comunitario”⁴⁸⁴.

En este sentido, conviene que el agente actuante tenga absoluta conciencia de que su tarea en el proceso mediador no es tanto de “agente de la autoridad” sino una competencia “no escrita” cercana a la conciliación. Sería pues, un muñidor activo en el proceso de convivencia. Así lo defiende Rosana Gallardo, un referente nacional, en cuanto es también una profesional de la Policía, de la mediación policial, cuando afirma:

⁴⁸² FARRÉ, S. (2004). Gestión de conflictos, taller de mediación: un enfoque socioafectivo. Barcelona. Editorial Ariel, pg. 38.

⁴⁸³ PUNTES, S. y MUNNÉ, M. (2005). *Los Servicios de Mediación Comunitaria. Propuesta de actuación*. Barcelona. Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, pg. 9.

⁴⁸⁴ BERLANGA, A. y MOGRO, R. (2012). *Op. cit.*, pg. 754.

“...el papel del agente de Policía Local no es el ejercicio de la Autoridad sino el de conciliador que colabora, de alguna forma, para la resolución del conflicto”⁴⁸⁵.

Con estas premisas se puede afirmar que la “mediación policial” ha de considerarse como una especialidad dentro de un concepto más amplio de mediación, en la que debe subrayarse el peso que tiene la propia comunidad vecinal en el proceso, sin perder de vista el hecho de que ha de ser parte, y por tanto debe ser entendida como parte del servicio público de seguridad. Así lo entiende también Redorta:

“La mediación policial, desde la óptica de la comunidad y el servicio público, puede ser vista como una forma específica de mediación comunitaria, sin que esto implique forzar los conceptos teóricos”⁴⁸⁶.

Esta mediación policial se concibe, como todas las mediaciones, como un procedimiento de participación en el que han de concurrir una serie de circunstancias y condiciones. Podemos enumerar como características de la mediación policial, entre otras las siguientes:

- Voluntariedad tanto de los participantes como de quien arbitra dicha mediación, en este caso el miembro de la Policía que lo impulsa y fomenta.
- Existen unas mínimas pautas y reglas de procedimiento que han de seguirse en todo caso, para evitar así la presunción de cualquier tipo o el olvido de alguno de los pasos que facilitan el entendimiento y solución del conflicto.

⁴⁸⁵ GALLARDO, R. y COBLER, E. (2012). *Mediación policial*. Valencia. Tirant lo Blanch, pg. 146.

⁴⁸⁶ REDORTA, J., “Aspectos críticos para implantar la mediación en contextos de policía”. *Revista Catalana de Seguretat Pública* (2004), pg. 35.

- Pese a estas reglas mínimas, debe prevalecer la informalidad administrativa del procedimiento.
- La informalidad administrativa no debe suponer merma alguna en la imparcialidad por parte de los agentes impulsores.
- El procedimiento debe permitir que las partes se expresen con total libertad presentando sus peticiones con claridad, con plenitud y sin ambages.
- El acuerdo final habrá de satisfacer a ambas partes sin que la opinión del mediador tenga relevancia en ese proceso, salvo para fijar las formalidades y tiempos.
- Ambas partes decidirán en qué momento se alcanza la decisión y el alcance de la misma.
- Es importante que el fin del procedimiento no suponga que ninguna de las partes aparezca como ganadora y perdedora ante la otra.

Dadas estas características, es fácil inferir una serie de atributos, utilidades y ventajas que presenta la mediación policial sobre otras actuaciones claramente más reactivas, más tendentes a la mera aplicación de la norma y menos centradas en la búsqueda de soluciones a los conflictos sociales. Estas múltiples ventajas de la mediación policial, las resumen Berlanga y Mogro⁴⁸⁷ en los siguientes epígrafes, a tener en cuenta:

- Es informal pero sin restarle seriedad al proceso.
- Fomenta la cooperación y la participación de las partes y además, permite que sean estas las que tomen la decisión final sobre su conflicto.
- Sus soluciones se fundamentan en el sentido común.
- Establece relaciones vecinales y comunitarias en lugar de destruirlas.

⁴⁸⁷ BERLANGA, A. y MOGRO, R. (2012). *Op. cit.*, pg. 761.

- La mediación es rápida, efectiva y económica.
- Satisface a todas las partes en la consecución de sus intereses.

De entre todas estas ventajas, quisiéramos destacar aquella que subraya el hecho de reforzar las relaciones vecinales. Pensamos, en línea parecida a como apuntaba Jaume Curbet, al afirmar que:

“...la mediación, la proximidad, la participación comunitaria y las acciones de la Policía de Proximidad responden más a estrategias participativas bien diferenciadas de las estrategias punitivas tipo tolerancia cero”⁴⁸⁸.

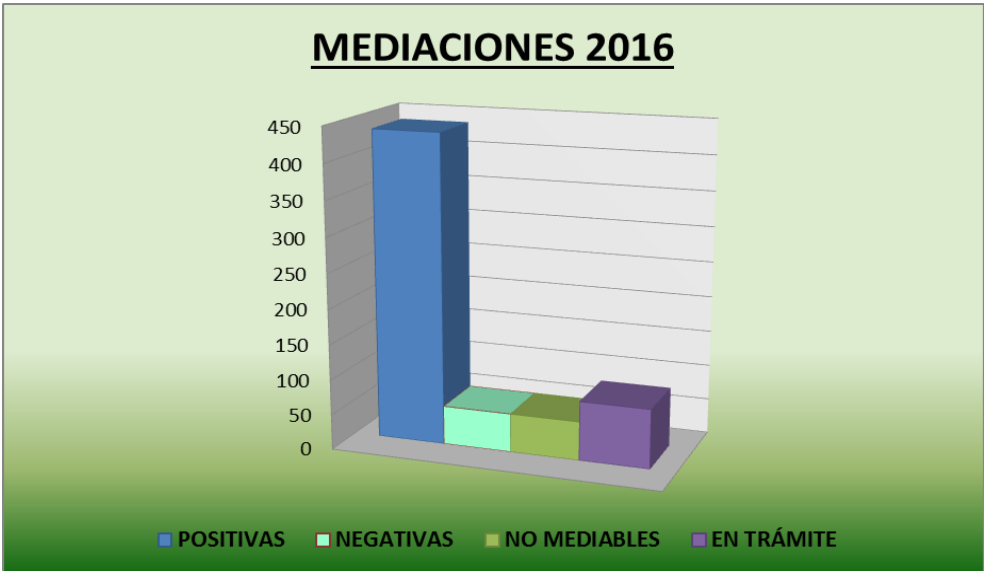
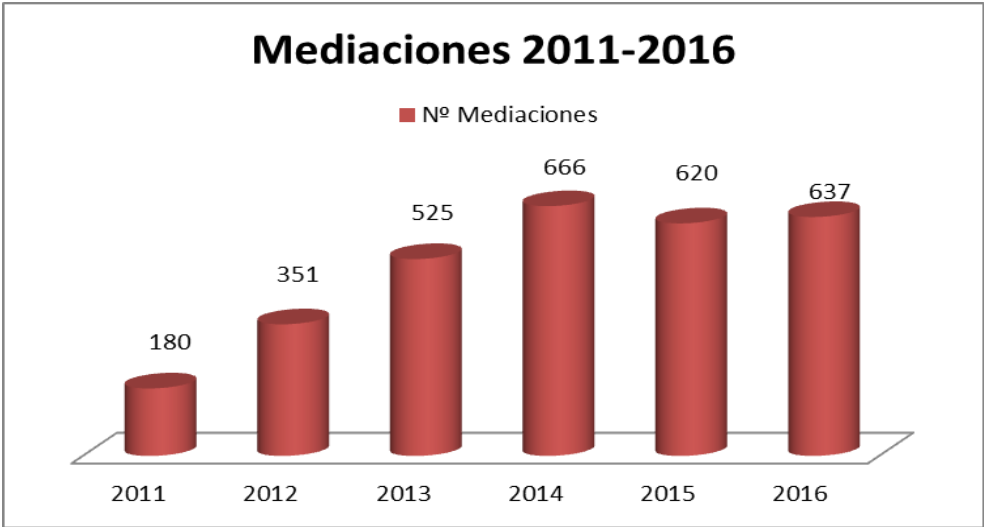
Esto es, la mediación amarra con firmeza las actuaciones policiales a la idea general de proximidad que tanto une la acción policial a los puntos de vista de las comunidades vecinales.

A modo de ejemplo quisiera traer a colación las experiencias concretas realizadas en mediación policial por parte de la Policía Local de Valencia. A raíz de un proyecto europeo impulsado por la Comisión, el proyecto *Safeland*, se inició en 2010 en el barrio de Nazaret⁴⁸⁹ una serie de experiencias que buscaban rebajar el nivel de judicialización de la vida cotidiana y que encontraron en la mediación su principal instrumento.

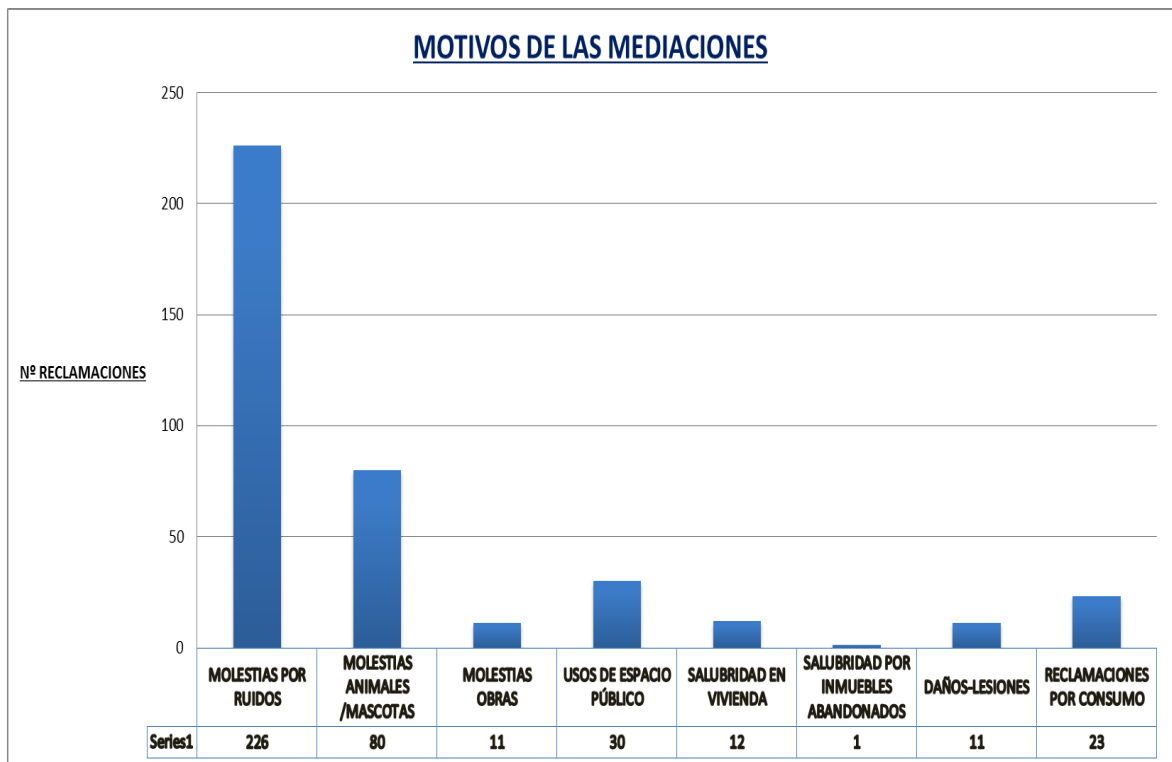
Tras los éxitos iniciales se optó por extrapolar estas experiencias al resto del colectivo policial siendo los resultados espectaculares en tan sólo cinco años. Véase la gráfica que se acompaña:

⁴⁸⁸ CURBET, J. (2009). *El Rey desnudo: La Gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona. Editorial UOC, pg. 7.

⁴⁸⁹ Nazaret es un barrio muy humilde, sin llegar a ser marginal, muy cercano al Puerto de Valencia.



Además, hay que tener en cuenta el elevado índice de resultados positivos, cercano al 80% en el cómputo total de los seis años. A título de ejemplo ofrecemos los datos del último año:



Por el tipo de hechos mediables, como se puede observar en la gráfica que se acompaña a continuación, los hechos por los que se recurre a la mediación suelen ser frecuentes, comunes y cotidianos; los que, a la postre, generan mal estar y deterioran la convivencia entre convecinos.

Ahí encontramos fundamentalmente las molestias por ruidos, por perros y otras mascotas, por salubridad de viviendas y otro tipo de reclamaciones que sin ser delictivas sí es cierto que generan descontento, molestias y, en ocasiones, serias confrontaciones entre los vecinos.

Como se ve, soluciones sencillas, basadas en la proximidad de la Policía a sus convecinos y que buscan no sólo la estricta observancia legal sino también la resolución de los conflictos que deterioran la convivencia vecinal.

En definitiva, y a modo de conclusión de este apartado, podemos afirmar que la mediación policial constituye un adecuado sistema de prevención policial y que por ello se ajusta fidedignamente al concepto de propuesta ética policial, como es la Policía de Proximidad, para la España del siglo XXI.

En esta línea, por su claridad de conceptos y capacidad de síntesis, quisiera finalizar con una cita de Puntos y Munné:

“La mediación aporta un sistema de gestión de conflictos que facilita esta negociación de las contradicciones. Mediante la participación directa de las personas que están implicadas en el conflicto, y con el apoyo de un mediador neutral e imparcial, intentan encontrar una solución que sea satisfactoria a los intereses de todas las partes. La mediación ayuda a los ciudadanos, los grupos, las partes, a no dicotomizar el conflicto, a percibir con una perspectiva diferente la realidad que viven como conflictiva y a asumir que las dos partes pueden tener visiones diferentes y, aun así, resolver pacíficamente y satisfactoriamente sus diferencias”⁴⁹⁰.

Esta es la línea a seguir, junto con el resto de programas preventivos, enfocados todos ellos a la resolución de conflictos, para lograr un sistema de seguridad, basado en la proximidad y en una sólida fundamentación ética y proactiva.

10.2.- Programas preventivos de violencia de género

La violencia de género, aunque suene a tópico decirlo, es una lacra de la sociedad contemporánea. Por ofrecer un solo dato desde los primeros años 60 hasta 2011, la banda terrorista ETA perpetró 857 asesinatos⁴⁹¹. Por estas cifras escandalosas

⁴⁹⁰ PUNTES, S. y MUNNÉ, M. (2005). *Los Servicios de Mediación Comunitaria. Propuesta de actuación*. Barcelona. Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, pg 14.

⁴⁹¹ <http://www.elmundo.es/eta/historia/atentados.html>. [consultada el 12/8/2017].

hemos oído en centenares de ocasiones testimonios de todo tipo condenando la violencia etarra. A ese mismo nivel de barbarie se encuentra la violencia de género, ya que desde el 1 de enero de 2003 hasta el 23 de agosto de 2017 la cifra de mujeres asesinadas en España alcanzaba la cifra de 907⁴⁹², cifra que sigue subiendo cotidianamente ante la impasividad de toda la sociedad que no es capaz de ofrecer medidas paliativas suficientes para evitar tales desmanes.

Veamos a continuación una gráfica con la distribución anual:



Gráfica de evolución por años

⁴⁹² Datos actualizados según la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

La primera obligación ética de toda la ciudadanía es tomar conciencia de esta auténtica lacra que es la violencia de género, que está a la misma altura de sinrazón del terrorismo y que, cuantitativamente, le ha superado incluso sin que la sociedad atine la forma de dar respuesta y encontrar soluciones a unos comportamientos execrables.

Ante esa atroz realidad de crueldad extrema, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, además de perseguir al agresor, precisan dotarse de unos mecanismos para reforzar su carácter preventivo y evitar todo tipo de agresión para, por un lado, evitar más daños físicos y, por otro lado, procurar que florezca la violencia latente que viven en el silencio de la intimidación miles de mujeres ante sus agresores, ya que no podemos olvidar que, tal y como mantiene Pilar Bojo:

“...la violencia contra las mujeres va unida a la desigualdad de poder que ha existido durante muchos años entre ambos sexos dentro de nuestra sociedad”⁴⁹³.

Como hemos dicho, un primer paso, previo y necesario, es el de concienciar a la víctima reiterada de la “anormalidad” de su situación, de que no se puede convivir con situaciones de violencia y que no cabe la aceptación con mansedumbre y resignación. Pilar Bojo señala entre los motivos con que se encuentran las víctimas para aceptar esas situaciones de crueldad y ensañamiento, los siguientes:

- ✓ Desconocimiento de sus derechos.
- ✓ Falta de recursos preventivos.
- ✓ La problematización de la maternidad (en tanto en cuenta que la víctima cede porque teme perderlos y ser el origen de la desestructuración familiar).
- ✓ La dificultad para aportar pruebas.

⁴⁹³ BOJO, P., “Mujeres víctimas. Violencia de género”. Incluido en el volumen CERVELLÓ DONDERIS, V. Y ANTON BARBERÁ, F. (2012), *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pg. 585.

- ✓ Dependencia afectiva y económica del maltratador.
- ✓ Temor a represalias y venganzas.

Ante este panorama desolador, existe un momento en que las víctimas encuentran la valentía y fortaleza suficientes para dar el paso adelante hacia la solicitud de apoyo y la denuncia al agresor. Ese momento, según insisten los expertos como Pilar Bojo, no es otro que el temor de que la violencia que sufren en silencio se traslade a sus propios hijos, con lo que ese temor extremo hace que encuentren la valentía necesaria para dar el paso hacia la denuncia al agresor.

Es claro que este primer paso, el de la toma de conciencia por la víctima, pertenece al ámbito individual pero para ello, hace falta una “invitación” a dar ese paso que surte efectos positivos siempre que haya campañas institucionales para reforzar esa voluntad que no resulta fácil desde el punto de vista de la víctima ya que normalmente se encuentra con su voluntad amordazada.

Así pues, concienciación de la víctima como primer paso y ayuda para dar el paso definitivo de pedir auxilio, como segundo paso. Ambos pertenecen al ámbito individual pero no se darían si no fuera por una política pública por parte de las instituciones, mediante campañas y otras medidas de apoyo, para reforzar esa toma de conciencia.

En todo caso, las premisas a seguir por estas campañas no difieren de los puntos que señala Bojo⁴⁹⁴ como fundamentales, esto es:

- ✓ Transmitir serenidad.
- ✓ Ofrecerle apoyo y comprensión.
- ✓ Ofrecer un ámbito de confianza y sosiego.

⁴⁹⁴ BOJO, P. (2012). *Op. cit.*, pg. 590 y 591

- ✓ Conseguir que la víctima se encuentre en un estado psíquico que logre aumentar su seguridad objetiva y, sobre todo, subjetiva.
- ✓ Asesorarla y ayudarla con información a restablecer el control sobre su propia vida tomando sus propias decisiones.
- ✓ Concienciarla de que ella no es culpable de la conducta violenta de su pareja.
- ✓ Concienciarla de que nadie tiene derecho a maltratarla.
- ✓ Ayudarla a salir del estado de frustración y terror en que está instalada.
- ✓ Ayudarla a reconocer sus habilidades y fortalezas.
- ✓ Ayudarle a verbalizar y explicitar sus emociones y sentimientos.

En este momento, todos los esfuerzos de todas las administraciones involucradas: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, organismos asistenciales y judiciales, ONGs, etc., se centran en eliminar la victimización secundaria y dar apoyo a la víctima en todos los campos.

La segunda parte de las medidas preventivas de la violencia de género es la parte penal; en ella se persigue al delincuente, una vez cometido el delito, pero precisamente para evitar el delito se diseñan una serie de filtros que evitan su comisión. Los principios que deben regir el proceso penal, según Pilar Bojo en la obra anteriormente citada, serán:

- Los de información, en la medida que se ha de informar a la víctima de todos los aspectos que conciernan a sus intereses.
- El principio de participación, que consiste en la identificación del sujeto como parte del proceso o como testigo.
- El principio de protección, que implica la adopción de unas garantías mínimas de seguridad, tales como la celebración del juicio a puerta cerrada, la evitación del contacto entre delincuente y víctima, el anonimato de testigos o la adopción de medidas cautelares *ad personam*.

Entre la adopción de unas garantías mínimas de seguridad queremos destacar la que han protagonizado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mediante la creación de grupos específicos para la protección de las víctimas de la violencia de género. A título de ejemplo, señalaremos las UFAM (Unidades de Familia y Mujer), anteriormente denominadas UPAP (Unidades de Prevención, Asistencia y Protección) o el grupo GAMA en la Policía Local de Valencia.

Para que estas unidades consigan plenamente sus objetivos de protección a las víctimas, hay una fase previa de concienciación, motivación y formación. Si no se consigue seleccionar adecuadamente al personal para este puesto, con profesionales debidamente concienciados y motivados, la empresa se hará imposible, ya que se requiere “*un alto grado de empatía y una alta tolerancia a la frustración*”⁴⁹⁵.

Partiendo de este primer requisito basado en el factor humano, posteriormente es preciso definir qué tipo de grupo policial de protección y prevención se pretende. Para Estefanía Navarrete, pueden darse cuatro modelos diferenciados⁴⁹⁶:

- Modelo de grupo policial específico de protección. Con funciones de vigilancia y protección de víctimas que cuenten con orden de alejamiento.
- Modelo de grupo policial específico de protección y asistencia a víctimas. También con funciones de vigilancia y protección de víctimas que cuenten con orden de alejamiento; pero también con funciones de asesoramiento a víctimas para la denuncia y apoyo a las patrullas policiales para la intervención con las víctimas de este delito.

⁴⁹⁵ NAVARRETE, E. (2012). “Creación de grupos específicos para la atención y protección de víctimas de violencia doméstica y de género en las Policías Locales”. Incluido en el volumen CERVELLÓ DONDERIS, V. y ANTON BARBERÁ, F. (2012), *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pg. 1370.

⁴⁹⁶ NAVARRETE, E. (2012). *Op. cit.* pg. 1376 y 1377.

- Modelo de grupo policial específico de asistencia, intervención y protección. Con funciones de asesoramiento a las víctimas para la denuncia, intervención directa en los avisos por episodios de violencia doméstica y de género y funciones de vigilancia y protección de víctimas que cuente con orden de alejamiento.
- Modelo de grupo interdisciplinario, formado por policías, trabajadores sociales, psicólogos y abogados. Este grupo tiende más a la variante de centralización, aunque los policías podrían realizar sus funciones de forma descentralizada.

Muchos son los pormenores que se requieren para crear y mantener estos grupos operativos cuyo eje de actuación y razón de ser es la prevención. Trasciende al ámbito de este apartado detenernos en estos pormenores; no obstante sí creemos conveniente citar los quince puntos en que Estefanía Navarrete⁴⁹⁷ cifra las condiciones que ha de seguir el protocolo estándar de vigilancia de las órdenes de alejamiento, ya que nos encontramos con la herramienta más adecuada para facilitar la prevención y evitar la comisión de delitos graves de violencia de género.

Estos aspectos del protocolo son:

1. Contactar con la víctima, a ser posible físicamente, desde el momento en que llegue la orden de alejamiento a la unidad policial. En este primer contacto se recabará el mayor número de datos personales, haciéndole ver a la víctima a proteger de que todos estos requerimientos van en pos de su seguridad personal.
2. Los datos básicos a recabar serán: teléfonos, hábitos, horarios usuales, direcciones propias y de familiares, costumbres de actuación cotidiana, colegios hijos, ubicación de la vivienda y medidas de seguridad de la

⁴⁹⁷ NAVARRETE, E. (2012). *Op. cit.* pg. 1376 y 1387 y ss.

misma... Todos estos datos pasarán a formar parte del dossier personal de la persona protegida.

3. Solicitar el mayor número de datos del agresor, vehículos que conduce, lugares que frecuenta, teléfonos, así como aquello que pudiera ser de utilidad.
4. Recabar el mayor número de datos respecto a la sentencia judicial.
5. Informar a la víctima de todos los recursos sociales con los que cuenta en su lugar de residencia (Centros de Servicios Sociales de su zona, Centro específico de la mujer, si fuera inmigrante irregular facilitarle las derivaciones necesarias para su regularización, etc.).
6. Es sumamente importante que para cumplimentar lo ordenado por el juez respecto al seguimiento y protección de la víctima, se mantenga contacto periódico con la misma, si es posible físicamente o al menos telefónico, con una asiduidad que dependerá de la gravedad y el nivel de riesgo de cada caso.
7. En el impreso personal de cada víctima deberán expresarse los rasgos más relevantes de la entrevista mantenida y toda la información adicional que haya aportado en pro de su protección (social y policial).
8. Cualquier novedad que se produzca en el seguimiento de cada orden de protección, se pondrá en conocimiento del Juzgado.
9. Los quebrantamientos de condena o medida cautelar serán comunicados, a través de la unidad de enlace a la Fiscalía de violencia doméstica.
10. Una vez finalizado el control, se enviará al juez que solicitó la protección una hoja resumen de las actuaciones realizadas.
11. Mantener un contacto fluido y permanente con los servicios sociales.
12. Es muy importante informar a las mujeres con orden de protección vigente y que no convivan con el agresor, de su derecho a tener móvil de teleasistencia a nivel estatal.
13. En cada turno habrá un mando policial con suficiente entidad para poder tener acceso al programa y a los archivos de las víctimas.

14. Elaborar hojas estadísticas sobre los perfiles de víctima y agresor.
15. Elaborar hojas estadísticas sobre labores realizadas por cada agente.

Estos puntos descritos dibujan un protocolo de actuación que, sin ser suficiente, sí que ha mostrado en los últimos años resultados esperanzadores para que sea el inicio del fin de una lacra tan lacerante como la de la violencia de género.

10.3.- Educación vial

El tráfico es competencia plena de las Policías Locales en el ámbito urbano y de la Guardia Civil en el interurbano. Como derivada preventiva de los aspectos más negativos del tráfico, esto es, las víctimas por accidente, existe el correlato de la educación vial, fundamentalmente a menores y escolares, como la mejor forma de concienciar a los futuros conductores sobre la necesidad de respetar las normas de tráfico y las prevenciones que dicta el sentido común.

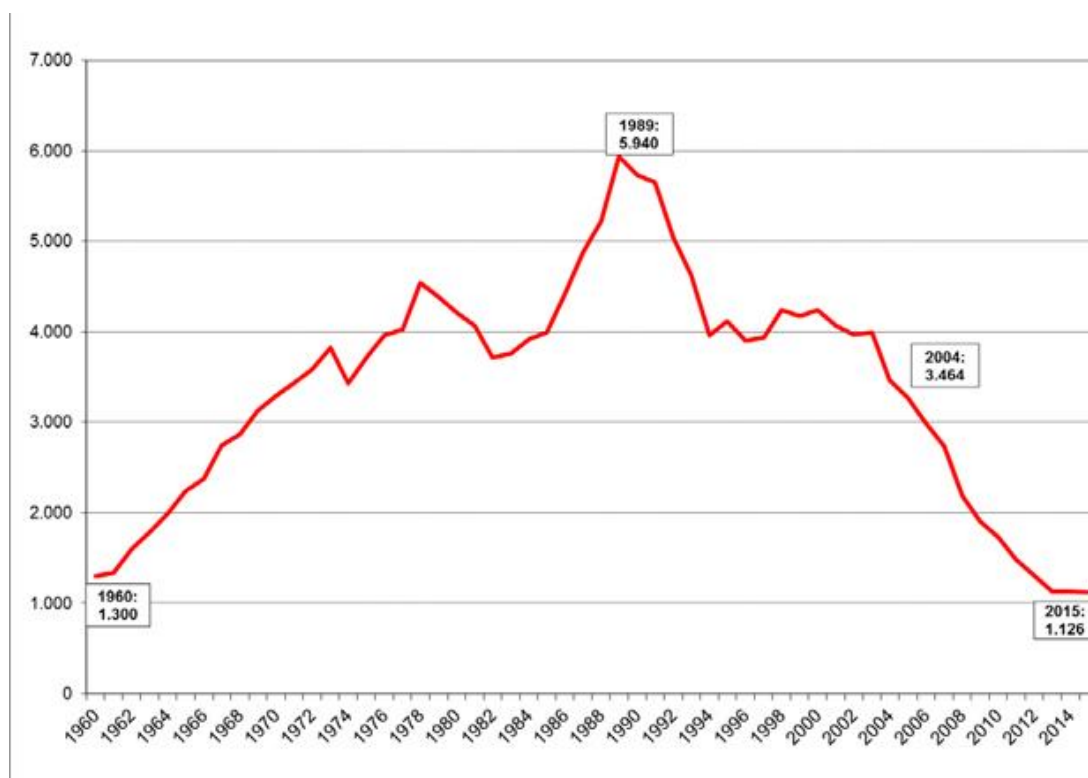
En 2016 hubo en España 1159 víctimas⁴⁹⁸ en nuestras carreteras, según datos de la Dirección General de Tráfico. Pese a la gran mejoría al respecto que se ha realizado desde los años 80 hasta nuestros días (estamos a niveles inferiores a los de 1960 con un parque automovilístico entorno a un millón de vehículos⁴⁹⁹ y los 28 millones de vehículos⁵⁰⁰ existentes en la actualidad) mucho es lo que aún queda por hacer.

⁴⁹⁸ http://www.dgt.es/Galerias/seguridad-vial/estadisticas-e-indicadores/accidentes-24-horas/01/Cuadro_Comparativo-04_01_2017 [consultada el 15/2/2017].

⁴⁹⁹ <http://www.besnard-javaudin.net/DESCUBRIR/trafico/trafico.html> [consultada el 15/2/2017].

⁵⁰⁰ <http://www.autopista.es/noticias-motor/articulo/parque-coches-circulacion-espana> [consultada el 15/2/2017].

Es cierto que la mejoría ha sido digna de elogio, ya que desde la cifra escandalosamente cumbre alcanzada en 1989, con casi seis mil fallecidos (ver gráfico que se acompaña) se ha reducido de forma sobresaliente.



Cabe preguntarse, ¿qué medidas ha incidido en esta espectacular bajada de la mortalidad en carretera?, o mejor aún, ¿qué medidas han de llevarse a cabo para lograr que la tendencia a reducir las víctimas del tráfico siga bajando?.

Los estudios realizados por la *National Highway Traffic Safety Administration*⁵⁰¹ o el *Indiana Tri-level study*⁵⁰² coinciden en señalar que el factor humano es la causa de

⁵⁰¹ <https://www.nhtsa.gov>. [consultada el 15/2/2017].

⁵⁰² <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/64993>. [consultada el 15/2/2017].

entre el 70 y el 90% de los accidentes de tráfico, el estado de la vía es la causa de entre el 15 y el 30% de los accidentes, y el vehículo es el causante de una franja que va del 5 al 12%.

Por su parte, Luis Montoro, catedrático de Seguridad Vial y Director del Instituto Universitario de Tráfico y Seguridad Vial (INTRAS) de la Universidad de Valencia, mantiene que:

“...para prevenir podemos y debemos preguntarnos, qué es lo que provoca en último extremo un siniestro de tráfico. Es bien conocido que son muchos y complejos los factores que se encuentran implicados en un accidente: el vehículo, el estado y circunstancias de la vía, la supervisión policial y el factor humano”⁵⁰³.

En línea parecida, pensamos que hay múltiples clasificaciones, con diferentes matices, para fomentar la mayor seguridad al volante y, por tanto, la tendencia a lograr la mayores cotas de seguridad real a la conducción. En todo caso, podemos distinguir varios aspectos que refuerzan la prevención de accidentes como método más eficaz para disminuir y atenuar el número de víctimas. Cabe citar entre ellos tres tipos de factores:

- Factores personales.
- Factores legales.
- Factores educacionales.

10.3.1.- Factores personales

La actitud en la conducción: la prudencia, la cordura, la sensatez, la moderación, el respeto a los demás, la correcta observancia de las normas, el estrés en la conducción, el proyectar las tensiones del tráfico en los otros usuarios, etc., se erige como el primer

⁵⁰³ MONTORO, L. (2002). *Estrategias para la prevención de los accidentes de Tráfico*. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/trafico.pdf>, pg. 2 [consultada el 16/2/2017].

factor, y seguramente fundamental y decisivo, a la hora de prevenir la siniestralidad al volante. Si se respetase siempre y estrictamente las normas, posiblemente los accidentes serían precisamente eso: accidentes fruto del albur o la casualidad. Téngase en cuenta por ejemplo, que;

“...cuando la velocidad de un coche aumenta de 30 a 50 kilómetros por hora, la probabilidad de muerte de un peatón se multiplica por ocho”⁵⁰⁴.

De lo cual se infiere que del estricto sometimiento a las normas las incidencias serían mínimas, como venimos diciendo.

Pero además, estas actitudes reservadas al ámbito de lo individual no pueden quedar ajenas al propio devenir de la sociedad; como afirma Luis Montoro:

“Las sociedades conducen como viven, como son y como están, de manera que lo que ocurre en el complejo entramado del tráfico no es más que el reflejo de lo que sucede dentro de una sociedad”⁵⁰⁵.

Por ejemplo, factores ajenos a la propia circulación, como puede ser la generalización de aparatos de telefonía móvil, han incidido negativamente en la siniestralidad al ser causantes directos, por mera distracción de sus usuarios, de cientos de accidentes de tráfico.

10.3.2.- Factores legales

El segundo tipo de factores que inciden en los aspectos preventivos son los legales: el carnet por puntos, los límites de velocidad, los controles de velocidad o

⁵⁰⁴ Asamblea General de Naciones Unidas, informe del Secretario General A/58/228, 7 de agosto de 2003; <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/58/228>.

⁵⁰⁵ MONTORO, L. (2002). *Op. cit.* pg. 7.

alcoholemia, ... es decir aquellos que se acogen al obligado cumplimiento o *ius cogens* y que implican cierto grado de coerción, así como las campañas institucionales alentando dicha prevención al volante.

El debate que podríamos catalogar coloquialmente como de “palo o zanahoria”, esto es un debate entre qué es mejor si castigar al infractor o premiar al que cumple holgadamente, es amplísimo en el ámbito de la seguridad vial. Por citar sólo a dos representantes destacados de cada corriente, nos encontramos a Warren⁵⁰⁶ que defiende sistemas de recompensa, mientras que Hurst⁵⁰⁷ se ratifica en la importancia de castigar al infractor. Debates sin solución de continuidad y que en demasiadas ocasiones son propiciados por los propios responsables públicos en función de intereses puntuales cortoplacistas y no del bien común general.

En este sentido, un histórico en el estudio de la accidentabilidad en el tráfico urbano, Waller ya apuntó la contradicción entre la solicitud de mayores medidas coercitivas para lograr una disminución del riesgo, y por otra parte, la no aceptación de intervenciones que coarten la libertad individual⁵⁰⁸. De entre estas medidas legales quisiéramos detenernos en el llamado “carnet por puntos” que comenzó a aplicarse en España el 1 de julio de 2006, emulando a otras legislaciones europeas.

El legislador español, ante la realidad de que los accidentes de circulación son la primera causa de mortalidad para el grupo de 25 a 29 años y también para el grupo comprendido en la horquilla de 15 a 24, decidió apostar por este sistema que, en opinión de algunos autores:

⁵⁰⁶ WARREN, R.A., “Rewards for unsafe driving? A rejoinder to P.M. Hurst”. *Accident Analysis and Prevention* 14:3 (1982): 169-72.

⁵⁰⁷ HURST, P.M., “Can anyone reward safe driving?”, en *Accident Analysis and Prevention*, 2 (1980), 217-220.

⁵⁰⁸ WALLER, J.A., (1985). *Injury Control. A guide to the causes and prevention of Trauma*. Lanham, Maryland (USA). Lexington Books.

“...afirma apostar por un componente educativo y otro punitivo. En realidad enfatiza el castigo como procedimiento de modificación del comportamiento del conductor”⁵⁰⁹.

El sistema es de sobra conocido; consiste en que la Dirección General de Tráfico asocia un número de puntos determinados (12, salvo los conductores con menos de 3 años de experiencia en cuyo caso se limita a 8) a cada conductor y a partir de ahí, en la medida que se cometan infracciones, se restarán puntos de ese carné hasta que queden 0 puntos, momento éste en que, al haber perdido el permiso de conducir, se exigirá unas nuevas pruebas para su reanudación. Por otro lado, si pasan tres años sin cometer ninguna infracción la DGT abona dos puntos extra (esto es, 14 que pueden convertirse en 15 si pasan otros tres años sin infringir ninguna norma de conducción).

Nos encontramos pues con un sistema mixto ya que es coercitivo, a partir de cierto grado exige una predisposición del infractor para recuperar el permiso; y por otro premia al buen conductor. Lo cierto es que este sistema ha contribuido a consolidar la disminución de víctimas en España. Quizá por encontrar algún defecto, fallaría la inmediatez ya que en muchas ocasiones (exceso de velocidad controlado por radar por ejemplo) se tiene conocimiento de las sanciones tras la oportuna notificación administrativa perdiéndose el efecto causa-efecto, ya que, como afirma Luis Montoro, es sabido que:

“...la sanción más eficaz es la que se aplica y se comunica de manera inmediata a la realización infracción; que la sanción económica inhibe pero en la mayoría de los casos no modifica el comportamiento de los conductores”⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ PADILLA, F.; LAGOS-MORENO, N. y CASTRO, C., “Permiso por puntos, condicionamiento instrumental y conducción”. *Boletín de Psicología* nº 101 (2011), pg. 102.

⁵¹⁰ MONTORO, L. (2002). *Op. cit.* pg. 4.

En todo caso, y con la perspectiva de una década, se puede afirmar que ha sido una medida positiva y que la ciudadanía, pese a las críticas iniciales, ha aceptado plenamente.

10.3.3.- Factores educacionales: la educación vial

Por último cabe señalar a la educación vial. En opinión de Montoro, “*una buena formación hace a los buenos conductores*”⁵¹¹; pero cuando hablamos de esa formación, debe ser ajustada para lograr la máxima eficiencia.

Cabría hablar pues de la educación vial que se imparte por muchas Policías Locales de toda España para lograr consolidar actitudes positivas acerca del civismo en la conducción en etapas infantiles propensas y receptivas para forjar así comportamientos de ciudadanos íntegros y respetuosos.

Sucede que en muchos casos, como se comenta en el capítulo 9 de los “leviatanes policiales”, estas actuaciones no se realizan desde el convencimiento sino urgidos por el destello de lo inmediato. ¡Cuántas buenas políticas públicas se han ido al traste por la urgencia de una fotografía publicada en prensa, o un titular prematuro!.

Otro error que se comete es el de confundir educar en civismo y en comportamientos con “enseñar las normas de circulación”. Eso se aprenderá más adelante y en su marco propicio. La educación vial en los colegios debe reforzar otros valores, en especial en la edad de 7 a 12 años.

Pero la educación vial trasciende el ámbito escolar hasta adentrarse en el de la generalidad de los conductores. Este es el horizonte que se fija en las campañas masivas

⁵¹¹ MONTORO, L. (2014). Entrevista realizada en *Circula Seguro*. <http://www.circulaseguro.com/luis-montoro-la-multa-economica-inhibe-pero-no-modifica-el-comportamiento-del-conductor/#more-77032>. [consultada el 17/2/2017].

de formación vial que, con desigual fortuna, reiteran cíclicamente diferentes mensajes. Éstas surgieron a raíz de una campaña realizada en 1970, cuyo éxito hizo que la propia OCDE formase un grupo internacional de expertos para estudiar el contenido de las mismas. Como consecuencia de los trabajos de este grupo surgió un libro, *Safety Campaign Handbook*, publicado en 1975 y que ha marcado la senda que han seguido múltiples campañas en Europa.

En definitiva, con las medidas y factores comentados se refuerza el aspecto preventivo de la siniestralidad en la circulación y, dado que es un objeto del que es competente tanto las Policías Locales, en el ámbito urbano, como la Guardia Civil, en el interurbano, consideramos que refuerza aspectos de proximidad en un terreno, aparentemente alejado a la cultura de la Policía de Proximidad, pero que sin embargo puede resultar cercano y totalmente adaptable al enfoque al que se refiere el objeto del presente trabajo.

10.4.- Gestión de la diversidad

El mundo contemporáneo es cada vez más diverso y a su vez más uniforme. Global y local. Por otro lado, los ciudadanos aún en los regímenes menos respetuosos con los derechos humanos, son menos súbditos y reivindican más sus derechos y singularidades. A los poderes públicos se les exige ese reconocimiento de nuestra singularidad, nuestras necesidades diferenciales para lograr los mismos derechos que el resto de nuestros congéneres.

Cabe imaginar un amplio catálogo de circunstancias que definan distintos niveles de diversidad: género, origen, etnia, creencias, cultura, ideología, limitaciones, incapacidades, roles sociales, valores, niveles adquisitivos, formación...En general la diversidad relaciona la identidad de lo propio con otra diferente.

A esa sensación de sentir diferente al otro, todos estamos expuestos. También los policías. Y en esa sensación es donde puede surgir uno de los “leviatanes” más frecuentes en la sociedad contemporánea: la criminalización subjetiva y apriorística del diferente. Por ejemplo, se han realizado estudios de cómo el perfil étnico afecta al número de identificaciones aleatorias realizadas por diferentes cuerpos policiales⁵¹².

Ante estas situaciones de arbitrariedad y abuso, las organizaciones policiales no pueden permanecer inermes. Su reacción debe ser contundente y transversal, alcanzando todos los niveles de su estructura. Y ello porque la seguridad ciudadana, ha superado el esquema exclusivo de delitos y delincuentes. En este siglo XXI globalizado, hablar de seguridad ciudadana conlleva un componente de convivencia cuyo significado extrínseco difería al actual hace apenas unas décadas. Hoy día, la convivencia ciudadana, para algunos autores:

“...depende crucialmente de cuestiones distintas de la seguridad urbana, como pueda ser por ejemplo la integración de las minorías étnicas y religiosas procedentes de la inmigración”⁵¹³.

Para lograr este desiderátum de actuaciones policiales conformes a criterios éticos y poder desterrar actitudes de rechazo a la diversidad tan sólo hay dos vías que consideramos adecuadas:

- a) Por un lado la proximidad policial, en la amplitud de conceptos y significados que hemos visto a lo largo de este trabajo (prevención, tendencia a la resolución de conflictos, proactividad con los ciudadanos, etc.), pero en especial en la vertiente meramente “física”

⁵¹² CANO DE LA VEGA, J.F. y MARTÍN ABANADES, D. (2010). *La gestión de la sociedad diversa por la policía de Fuenlabrada*. Documento interno del Ayuntamiento de Fuenlabrada, pg. 4.

⁵¹³ ORTIZ DE URBINA GIMENO, I., PAREJA, M.; PONCE SOLÉ, J; SIBINA, D. (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*. Barcelona. Diputación de Barcelona, pg. 17.

en el sentido de que los ciudadanos “diferentes” perciban al policía como algo propio, cercano y próximo, y no como algo ajeno y enfrentado.

- b) Por otro, y con carácter previo al anterior, la necesaria formación para concienciar a toda la plantilla, y de forma transversal, ya que la diversidad policial no puede quedarse en un mero programa sino que ha de alcanzar a todas las estructuras de la organización. Y también, formación en la singularidad de cuestiones muy específicas que deberían ser tratadas por agentes especializados.

Ambos vectores son complementarios ya que una concienciación teórica, sin que haya proximidad al vecino, quedaría en algo huero. Por otro lado, mucha proximidad sin la necesaria sensibilidad a la hora de saber enfocar determinadas situaciones sería un intento frustrado para solventar posibles conflictos. En cualquier caso, es un fenómeno cada vez más presente, con más intensidad, y que amplía progresivamente su base. Creemos, como dicen Gandarillas y Gómez que:

“...el profesional de la sociedad diversa debe de entender que hoy en día trabaja con límites difusos que se ramifican y multiplican a nivel internacional. Eso más que amilanar al agente comunitario debe de animarle en las posibilidades y nuevos horizontes comunitarios de trabajo. Las comunidades diversas son comunidades diversas no solo a nivel individual, grupal o colectivo, y no tienen los viejos límites geográficos previos. Son comunidades “anidadas” (“nested”) de colectivos y comunidades que se solapan creando ricas redes y conjuntos de pertenencia compartida en identidad, apoyo social, convivencia, y recursos”⁵¹⁴.

Muchos son los cuerpos policiales que están realizando esfuerzos en el sentido de que la gestión de la diversidad sea un factor más de proximidad a los ciudadanos en

⁵¹⁴ GANDARILLAS M.A. y GÓMEZ, L. (2014). *Seguridad ciudadana comparada aplicada a la sociedad diversa*. Madrid. Cultiva Libros S.L, pg. 428.

la estrategia general de la organización. Por citar un solo ejemplo, quisiera comentar el decidido apoyo que se está realizando desde diferentes instituciones europeas al desarrollar una serie de proyectos de colaboración europeos cuyo objetivo es variado, y entre otras cuestiones, tratan de establecer buenas prácticas en la gestión de la diversidad.

De entre esos proyectos quisiera destacar el proyecto TAHCLE, impulsado por la OSCE, y cuyo objeto es la formación policial contra los delitos de odio; y el proyecto HASP, en este caso promovido por la Comisión, y cuyo objeto es la lucha contra matrimonios forzados y crímenes de honor. En ambos casos el esquema es parecido, un consorcio de grupos de diferentes intereses y extracción: universidades, asociaciones y también organizaciones policiales, trabajan para desarrollar el objeto del proyecto.

En el caso de TAHCLE el objetivo es recibir formación de los expertos de la Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) en relación con los delitos de odio, para posteriormente formar a formadores y hacer extensivo ese aprendizaje al resto de la organización. En esa fase se encuentra precisamente la Policía Local de Valencia que a lo largo del 2017 debería finalizar la formación de todos sus agentes operativos.

En el caso de HASP el proyecto tiene como objetivo mejorar el conocimiento y concienciar y ayudar a cambiar actitudes con relación a la violencia ejercida contra la mujer cometida en nombre del “honor”, desde matrimonios forzados hasta los llamados “crímenes de honor”. Para ello, ha de promover la capacitación del personal de las fuerzas de seguridad y de trabajadores sociales, a través de una formación que irá dirigida a la detección, valoración y la denuncia, así como a combatir y prevenir este tipo de práctica lesiva. Asimismo, se proporcionarán recomendaciones de políticas específicas y se buscará el compromiso de las autoridades públicas y legisladores para mejorar y potenciar políticas públicas que ayuden a combatir este tipo de violencia.

También se fomentará, para lo que se precisa esa necesaria proximidad e imbricación con la comunidad a la que nos hemos referido varias veces, la concienciación a través de los grupos vecinales, incorporando una participación directa de estas comunidades, centrándose en implicar a las personas, así como a líderes comunitarios o religiosos y víctimas de las comunidades practicantes.

Como se ve, experiencias gratificantes que gozan de prestigio entre los profesionales y que iluminan un futuro esperanzador, ya que pese a los esfuerzos que se realizan el problema es que muchas veces las administraciones, a la hora de diseñar programas de acercamiento a los ciudadanos, parten de errores de inicio. En expresión de Gandarillas y Gómez se trata “*como si se quisiese tomar una sopa con un tenedor*”⁵¹⁵. Es decir no se puede querer llegar al ciudadano de forma integral cuando los servicios sectoriales se integran en el punto más alejado del ciudadano. El enfoque ha de ser el de inversión de la pirámide organizativa: “*Hay que darle la vuelta al organigrama, poniendo al ciudadano y a la comunidad en la cúspide*”⁵¹⁶. Y ello ha de ser así porque son precisos modelos de gestión integral de relación con el ciudadano:

*“...para potenciar la relación entre el ciudadano y la comunidad diversa. Todo ello significa simplificar viejas estructuras, desconcentrándolas y generando procesos horizontales de ordenación y vertebración de los recursos formales e informales desde liderazgos colaborativos, equipos intersectoriales e interinstitucionales, y redes comunitarias con la participación de los ciudadanos buscando promover su autonomía”*⁵¹⁷.

En definitiva, todo un ambicioso proyecto de gobernanza comunitaria.

⁵¹⁵ GANDARILLAS M.A. y GÓMEZ, L. (2014). *Op. cit.* pg. 429.

⁵¹⁶ GANDARILLAS M.A. y GÓMEZ, L. (2014). *Op. cit.* pg. 430.

⁵¹⁷ GANDARILLAS M.A. y GÓMEZ, L. (2014). *Op. cit.* pg. 431.

10.5.- Diseño urbanístico preventivo

Entre los profesionales de la sociología y la Policía el debate entre ciudad y criminalidad es un tema recurrente y clásico. Trabajos como los de Newman⁵¹⁸ o Jacobs⁵¹⁹ marcan el punto inicial de un discurso en el que se trata de relacionar, normalmente por sociólogos, las relaciones entre la seguridad ciudadana y los espacios urbanos.

Este debate se ha ampliado últimamente a los arquitectos y de sus opiniones debemos tomar nota los policías y responsables públicos ya que está en juego, ni más ni menos, que la prevención del delito. Según José Fariña, los intentos de prevención de la delincuencia desde postulados de diseño urbanístico se basan en dos premisas fundamentales⁵²⁰:

- La vigilancia informal (ver y ser visto).
- El control del espacio urbano (buenos sistemas de orientación e iluminación adecuada).

Pensamos que lo ideal, a efectos preventivos, sería que en el diseño de los nuevos espacios públicos: nuevas calles, nuevos jardines, nuevos parques... participasen arquitectos concienciados con estas ideas o, mejor aún, policías o expertos en seguridad que aconsejasen evitar determinados ángulos muertos, determinadas estructuras, setos, plantas o arbolado etc. que, una vez construidos propician espacios inseguros. Sin embargo, esta “sensibilidad” hacia la seguridad se da raras veces. Y ello

⁵¹⁸ NEWMAN, O. (1971). *Defensible space: people and design in the violent city*. Londres. Architectural Press.

⁵¹⁹ JACOBS, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Nueva York, Random House.

⁵²⁰ FARIÑA TOJO, J., “La seguridad ciudadana ante los cambios en la organización territorial de las nuevas áreas urbanizadas”. Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad* (2007). Madrid. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad. pg. 59.

pese a que existen muchos estudios muy interesantes sobre esta materia y que aconsejan cómo diseñar y qué tener en cuenta para lograr un resultado estético y seguro⁵²¹. La prevención del crimen a través del diseño ambiental es conocido como *sep-ted*, que suele traducirse como “espacios defendibles”.

Según mantienen algunos autores⁵²², estos conceptos abstractos de espacios seguros se concretan en aspectos de control de espacios más tangibles y visibles, en elementos urbanísticos tales como:

- a) Iluminación, al ser uno de los efectos disuasorios de más importancia. Se debe lograr una iluminación que proporcione visibilidad y uniformidad; cuando existe diferente nivel de iluminación, se generan sombras que facilitan la actividad delictiva.
- b) Ajardinamiento; al ser barreras simbólicas en el diseño urbanístico, a modo de ejemplo los setos no deben dejarse crecer a más de 70 centímetros para evitar que se conviertan en escondites.
- c) Seguridad física; el grado de dificultad y tardanza para acceder a un lugar es fundamental para reducir las probabilidades de comisión de un delito.

Efectivamente sería deseable contar con un plus y apoyo para que en el momento de diseñar parques, jardines, etc. se contase con el visto bueno policial para descartar rincones con poca visibilidad, esquinas bruscas, setos que permiten la ocultación etc. y que en la práctica son los lugares preferidos por los delincuentes, con toda lógica, para perpetrar sus actos con mayor probabilidad de éxito sin ser vistos o para poder evadirse con las máximas posibilidades de escapatoria.

⁵²¹ Ver por ejemplo *Espacios urbanos seguros*, publicación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, del Ministerio del Interior y de la Fundación Paz Ciudadana de Chile, un excelente trabajo que pese a haberse publicado en 2003 sigue siendo novedosa y de actualidad.

⁵²² RODRÍGUEZ PÉREZ, P.E., “Introducción a un nuevo enfoque preventivo”. Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad* (2007). *Op. cit.* pg. 52.

Pero esto es un apartado de la seguridad que resulta ajeno al presente trabajo. Aquí, bajo las premisas dadas por el profesor Fariña, quisiera defender la idea de que el modo de patrullaje de los policías de proximidad, que “se dejan ver”, que “ven” con naturalidad, y que “controlan el espacio urbano” constituye la mejor garantía preventiva que existe en el panorama policial. La eficiencia policial no se logra dejando patricular si criterio alguno, como dice Conrado Fernández:

*“...se consigue situando correctamente a los agentes en los lugares y en los momentos en que verdaderamente son necesarios y útiles para la seguridad, la tranquilidad y la cohesión de la comunidad”*⁵²³.

Además del patrullaje, la prevención situacional ligada al diseño urbanístico de determinado espacio puede reforzarse mediante otros planes alternativos como pueden ser los siguientes:

- Cámaras de videovigilancia; pese a que es una medida controvertida porque para algunas personas invade su intimidad, y además presenta la dificultad legal que se deriva del almacenaje de imágenes, es una de las medidas más eficaces, tal y como señala Lucía Dammert⁵²⁴.
- Iluminación adecuada; la seguridad en las ciudades aumenta en el momento de la historia en que la iluminación de las calles se generaliza. Actualmente hay técnicas de iluminación que permiten una visión más generalizada y constante en todo el entorno.
- Recuperación de los espacios de recreo; en ocasiones hay zonas degradadas para cuya recuperación lo más eficaz es que sean

⁵²³ FERNÁNDEZ, C. e YÑIGUEZ, A. (2014). *Gestión estratégica de la Policía. Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Sevilla, Ed. Punto Rojo, pg. 221.

⁵²⁴ DAMMERT, L. (2007). “Ciudad y seguridad: más allá de la dicotomía entre prevención y control. Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad*. Madrid. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad. pg. 38.

“recuperadas” para la ciudadanía. Es decir, si ante un parque de juegos infantiles que es ocupado por jóvenes con actitudes agresivas y antisociales, y todos los ciudadanos padres de niños optan por no frecuentar ese lugar, al final se convierte en un gueto de incivismo. Si, con valentía, los padres consiguen no amedrentarse e insisten en utilizar ese lugar, finalmente son los jóvenes antisociales quienes abandonan el lugar.

Esta ampliación del papel del ciudadano, ese reforzamiento de su papel, está plenamente ligado a la concepción de la Policía de Proximidad, si bien es cierto que conviene no estigmatizar ni criminalizar al otro, al “diferente”, cuestión esta en la que también incide el concepto policial de proximidad.

Apuntar por último, la importancia que tiene para reforzar todas estas ideas el mero intercambio de experiencias, e implica contemplar el futuro con un horizonte amplio de nuevas expectativas, ya que como afirma Lucía Dammert:

“...queda aún pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad. Sin duda, este se convierte en uno de los desafíos centrales para poder analizar las iniciativas de prevención comunitaria del delito”⁵²⁵.

10.6.- Programas de prevención escolar: la acción contra el *bullying* y la figura del agente tutor

Al igual que sucede con la Educación Vial, ya comentada anteriormente en este capítulo, existen otras experiencias formativas por parte de la Policía que tienen lugar en

⁵²⁵ DAMMERT, L. (2007) *Op. cit.* pg. 43

el ámbito escolar. De hecho, la presencia de los agentes en las aulas ayuda a establecer una relación de franca colaboración con el profesorado y con los alumnos. Fruto de esa relación surgida hace décadas se ha institucionalizado la figura del agente tutor. Según dice la Federación Española de Municipios y Provincias en el protocolo editado en 2013:

“...es un servicio de la Policía Local especializado en la promoción del respeto a los derechos de la infancia y su intervención se concentra en el ámbito de la prevención y la protección del menor, en estrecha colaboración con la comunidad educativa y en coordinación con el resto de profesionales de la red de recursos municipales”⁵²⁶.

Fruto de este impulso dado por la FEMP una serie de ayuntamientos pioneros (Alcobendas, Alhama de Murcia, Barcelona, Coslada, Fuenlabrada, Fuensalida, Socuéllamos, Madrid, Rivas-Vaciamadrid) y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ayudaron a implementar este programa.

A partir de 2012 se firmaron una serie de convenios de colaboración con la Delegación Nacional para el Plan Nacional de Drogas, y comenzó a raíz del mismo, a desplegarse esta forma de trabajo entre Policías Locales de toda España.

Además de medidas preventivas en el ámbito de la drogadicción, ocupa en estos momentos un lugar importante, y por el auge de las nuevas formas de comunicación juvenil (las redes sociales fundamentalmente), la preocupación por el *bullying* y su vertiente más contemporánea del *ciberbullying*.

El *ciberbullying* es un fenómeno muy extendido y creciente fundamentalmente por varios motivos:

⁵²⁶http://www.cartalocal.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/ [consultada el 15/4/2017].

- La facilidad de acceso; prácticamente todo el mundo tiene al alcance internet o un móvil como instrumento necesario para ser perpetrado.
- La red ocupa un lugar creciente de socialización (tras el hogar, la escuela y la comunidad).
- El número de posibles víctimas se amplía; no sólo son los compañeros más cercanos, la agresión puede venir de otros colegios e incluso de otras ciudades.
- Sensación de impunidad al sentir que el daño causado es menor o incluso inexistente; muchos jóvenes participan de la idea de que su acoso no deja de ser un pequeño pasatiempo sin malicia que no alcanza a vislumbrar las gravísimas consecuencias de sus actos.
- Frontera difusa entre roles aceptados y prohibidos.

La tarea policial en este ámbito consiste en generar lazos de confianza que posibiliten la detección del problema para posteriormente poder atajarlo; y, en su caso, fomentar buenas prácticas de uso de las nuevas tecnologías parecidas al decálogo para el uso de las nuevas tecnologías que ofrece el profesor Domingo Moratalla⁵²⁷, a saber:

1. Fronteras de lo personal e impersonal.
2. Responsabilidad en el uso personal.
3. El incremento de las posibilidades permite nuevas capacidades y exige nuevas responsabilidades.
4. Fronteras de la inclusión y exclusión.
5. Las redes son internacionales pero las leyes son nacionales.
6. El derecho y el código penal es necesario, pero insuficiente.
7. La confianza es el criterio fundamental en el uso de las redes sociales.

⁵²⁷ DOMINGO MORATALLA, A. (2014). “El paradigma educativo de la era digital: conectividad, ciudadanía y cambio cultural”. Artículo incluido en el Volumen *Juventud y redes sociales* (2014). *Op. cit.*, pg. 32 y ss.

8. La confianza se basa en el respeto a uno mismo y a los demás.
9. La confianza se genera cuando la transparencia es responsable.
10. Desafío al tiempo y la memoria: inmediatez/mediaciones.

Decir por último, que en este terreno en que la realidad es sumamente cambiante y que suele estar en dimensiones diferentes a la norma hay que dejar de lado aquellos escenarios en que el Estado todo lo facilita, porque en estos momentos el Estado no puede llegar a todos los lugares ni momentos. En este momento, la cooperación y colaboración son convenientes, enriquecedoras, positivas, oportunas y necesarias. Y la colaboración entre profesores, padres, y los propios alumnos, con la policía deben estar basadas en la mutua confianza y colaboración. Como dice la profesora Adela Cortina:

“...la solidaridad no puede institucionalizarse; y precisamente una de las funestas secuelas de su presunta institucionalización en el Estado del bienestar ha sido generar una fuerte alergia contra ella, porque se le imputan erróneamente la mediocridad, pasividad e improductividad de la ciudadanía de los megaestados”⁵²⁸.

Ha llegado pues el momento de arrimar el hombro entre todos, y en esa lid la Policía de Proximidad ha de estar junto a los alumnos, los profesores, los padres y los ciudadanos en general.

10.7.- Una Policía sensible al entorno ecológico

Sostiene Jostein Gaarder que para afrontar uno de los grandes desafíos que tiene nuestro planeta, como es el medio ambiente, hacen falta los filósofos y la filosofía. Nosotros podríamos añadir que también hacen falta la Policía y los policías.

⁵²⁸ CORTINA, A. (1997) *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, Alianza Editorial, pg. 76.

La ecología se instaló definitivamente entre los valores medios ciudadanos a finales de los años sesenta del siglo pasado, coincidiendo con la aparición de otros hitos que han condicionado la sociedad actual: la llamada revolución del 68, el pop art, el movimiento hippy, ...en definitiva un cambio de paradigmas, fruto del desarrollo económico y social de la cultura Occidental.

En esta evolución, tuvo un papel sumamente importante Arne Naess quien divulgó las ideas que ya había propuesto con anterioridad Aldo Leopold y atesoró la idea de ecología profunda que, dicho con palabras del profesor Domingo Moratalla: “...se presenta como una propuesta globalizante de sentido, con alcance cultural, religioso y político”⁵²⁹.

Ecología deriva del griego “*oikos*” que significa el conocimiento de la casa. Hablamos pues del “orden de la casa” pero no entendida en el sentido de “morada”, sino de la casa común, esto es nuestro Planeta y, más en concreto, nuestro horizonte natural inmediato para el que buscamos un óptimo equilibrio ecológico.

Descartes, escribe en el Libro VI del Discurso del Método que:

“...en lugar de una filosofía especulativa hay que buscar una práctica, gracias a la cual se puedan aprovechar la fuerza y las acciones del fuego, del agua, del aire y del cielo, y hacernos así dueños y poseedores de la naturaleza”.

Este punto de vista que daría entidad a la ideología consumista, se agota en sí mismo; o dicho con palabras del profesor Jesús Ballesteros:

“...esta mentalidad depredadora que tiende a presentar la naturaleza como chivo expiatorio no ha conducido a la sociedad idílica soñada por el progresismo de la modernidad, sino que ha llevado a una triple carencia: la desnutrición de una buena

⁵²⁹ DOMINGO MORATALLA, A. “La miseria de una ecología sin fronteras”. *Revista Acontecimiento*, Primavera (1998), pp. 50-54.

parte de la población, la destrucción potencial ilimitada del planeta y el desarraigo respecto al genuino habitar humano”⁵³⁰.

Además, cuando hablamos de protección medioambiental, no nos referimos sólo a cuestiones aisladas. Como defiende Martín Mateo, el concepto de medio ambiente radica precisamente en las interacciones y vinculaciones que se establece entre los diferentes sistemas de recursos naturales:

“...los árboles padecen la contaminación atmosférica en forma de lluvia ácida que perjudica sus tejidos, la agricultura puede incidir en los ecosistemas privándoles de insectos polinizadores víctimas de los pesticidas, lo que a su vez puede inducir la disminución de poblaciones de aves transmisoras de semillas. La disminución de las masas arbóreas es fatal no sólo para los sistemas de su entorno, sino también para otros de ámbito planetario, como son los relacionados con la contaminación atmosférica ya que las plantas contribuyen a reducirla mediante la retirada, vía fotosíntesis, de grandes cantidades de CO₂. El efecto invernadero resultante altera las condiciones ambientales precisas para el desarrollo de múltiples especies tanto vegetales como animales, incluyendo también los decisivos hábitats que suponen los sistemas húmedos costeros”⁵³¹.

Como se ve, en cuestiones medioambientales sucede algo parecido a lo que se ha venido en denominar “el efecto mariposa” (respecto a las supuestas repercusiones del aleteo de una mariposa) por lo que no puede considerarse como cuestiones aisladas sino en su entera globalidad.

Si importante y vital es la ecología y la protección del medio ambiente, como baluarte de la habitabilidad del planeta que dejemos como legado a nuestros hijos,

⁵³⁰ BALLESTEROS, J. (1997). *Sociedad y medio ambiente*. Madrid. Ed. Trotta.

⁵³¹ MARTÍN MATEO, R. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. III. Recursos Naturales*. Madrid. Ed. Trivium.

importante debe ser su nivel de protección y el castigo que se inflija a sus infractores. Pese a todo, desde el ámbito jurídico penal siempre ha de pesar el aspecto preventivo antes que el punitivo. Esto, lo venimos repitiendo a lo largo de toda la obra, coincide con lo que vienen demandando los ciudadanos y el sentido común. Nada hay más necesario para las organizaciones públicas que atender las demandas ciudadanas. Pese a ello, nos movemos en un marco jurídico determinado al que hay que tener siempre presente.

10.7.1.- La disciplina medioambiental

Entendemos por disciplina medioambiental el régimen de infracciones y sanciones de las distintas leyes sectoriales que conforman o inciden en el medio ambiente. El primer problema que podemos encontrar es conceptual ya que bajo este paraguas se esconden muchos ilícitos e irregularidades administrativas, incluyendo por ejemplo las urbanísticas que en los últimos años han adquirido una magnitud inconmensurable.

Los diferentes tipos encuadrados en el título XVI del Código Penal vigente incluyen precisamente los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, así como los delitos contra el patrimonio histórico y cultural. Es a partir del artículo 325 donde se centra la norma en los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Sobre este particular, podríamos hacer una mínima clasificación atendiendo al siguiente esquema:

- Atentados genéricos al medio ambiente.
- Establecimiento de depósitos o vertederos.
- Responsabilidad penal de los funcionarios públicos.
- Daño grave a elemento de espacio natural protegido.
- Delitos contra la fauna y la flora.

Pese a contar con el art. 45 de la Constitución de inequívoca voluntad proteccionista, existe sin embargo una gran complejidad normativa y ello porque no hay en nuestro Ordenamiento una Ley básica que aúne todo el régimen disciplinario, sino una enorme multiplicidad de Leyes (estatales, autonómicas y disposiciones municipales), cada una con sus propias infracciones ambientales, (espacios naturales, flora y fauna, impacto ambiental, residuos, urbanismo, incendios, costas, aguas, etc.).

Existe también otra cuestión que aumenta la complejidad sobre este asunto que es la disparidad en los tipos penales según las Comunidades Autónomas en que se cometa el ilícito. En palabras de la profesora de la Universidad de Alicante Esperanza Vaello Esquerdo:

“...al tener las Comunidades Autónomas facultades para establecer normas adicionales de protección medioambiental (artículo 149.1.23º) y dichas normas complementarias no ser coincidentes en las distintas comunidades, se puede dar el caso de que un mismo hecho cometido por dos ciudadanos en diferentes territorios autonómicos constituya delito en un sitio y en el otro no, por existir diversos grados de protección a la vista de sus distintas peculiaridades climáticas, geográficas, etc.”⁵³².

Incide también en esta disparidad de criterios la influencia de la Jurisprudencia y es que ha avanzado más la voluntad ciudadana que la del legislador. Como dice Vercher Noguera:

“La incidencia de las aportaciones jurisprudenciales en la protección penal del medio ambiente ha sido, dicho claramente y sin paliativos, la de un verdadero órgano propulsor. La razón de ello es simple: ha sido la propia jurisprudencia, ayudada indefectiblemente por la doctrina, la que ha ido perfilando, paso a paso, los elementos

⁵³² VAELO ESQUERDO, E. "Los delitos contra el medio ambiente". Revista Aranzadi de Derecho Ambiental. N. 7 (2005). ISSN 1695-2588, pp. 15-42.

básicos determinantes e integradores del delito contra el medio ambiente, partiendo para ello de la normativa elaborada por el legislador”⁵³³

Esta realidad es la que nos indica el camino que debería seguir la Policía a la hora de abordar la protección del medio ambiente en lo que podría denominarse actitud ecológica policial.

10.7.2.- El reto del cambio de mentalidad policial

Si es cierto que como dicen algunos estudios, que la humanidad comenzó a destruir el medio ambiente hace más de seis mil años⁵³⁴, según estudios de la Universidad de Berna, Kiev y Conpenhague , es evidente que hemos tardado mucho en reaccionar. Es claro que uno de los principales instrumentos que tiene la Policía es la de la persecución a los infractores, sin embargo participamos más de puntos de vista como los que expresa la profesora de Derecho Penal Esperanza Vaello cuando manifiesta:

“...sin querer restar importancia a la intervención del Derecho Penal en la tutela del medio ambiente, hay que descartar que, dadas sus características, esté en condiciones de desempeñar un papel protagonista. (...) la solución a los distintos problemas requiere, en cualquier caso, una toma de conciencia colectiva que se manifieste en cambios de comportamientos individuales (...) en definitiva, se trataría de no perder de vista el lema ecologista que proponer “pensar globalmente y actuar localmente”⁵³⁵.

Creemos pues que hay que cambiar la mentalidad policial (en paralelo a los de la ciudadanía), y hacerla más permeable a los problemas de la gente. Esto, puede

⁵³³ VERCHER NOGUERA, A. “Evolución Jurisprudencial del Delito contra el medio ambiente”. <http://docplayer.es/16068428-Evolucion-jurisprudencial-del-delito-contra-el-medio-ambiente.html> [consultada el 12/10/17]

⁵³⁴ Ver ABC CULTURAL, 17 de septiembre de 1998, pg. 59.

⁵³⁵ VAELLO ESQUERDO, E. (2005). *Op. cit.*

generar un efecto inmediato; si vemos (como así parece ser) que se hace menos de lo que se debiera en cuanto a la protección del medio ambiente, y paulatinamente pasamos a interesarnos más por estos problemas, el efecto inmediato puede deslumbrar y distorsionar el actual punto de vista ya que, casi con total seguridad, aparecerán más delitos de los que tenemos constancia, aflorarán nuevas irregularidades y, por tanto, el efecto inmediato puede parecer perverso porque a mayor dedicación al medio ambiente pudiera parecer que los problemas no sólo no desaparecen sino que podrían aumentar. Es decir, cuanto más participativo y comunitario sea un modelo policial, más *inputs* recibe de la ciudadanía, incrementándose en consecuencia el nivel de reclamaciones y denuncias, lo que conlleva a la inflación estadística. Como dice Jesús Solores:

*“Cuanto más confiados están los ciudadanos en la efectividad de la Policía, más casos de delincuencia denuncian, y entonces paradójicamente peor parece que es la situación, o que peor está actuando la Policía”*⁵³⁶.

Cabría recordar aquí, y aconsejar a los responsables políticos de los diferentes Cuerpos Policiales, la afirmación de Adela Cortina cuando dice:

*“Fortalecer los buenos proyectos que no se defienden de forma dogmática, sino que están dispuestos a dejarse revisar críticamente, es una de las tareas urgentes en las sociedades pluralistas. Y los poderes políticos, si fueran realmente lúcidos y no sectarios, deberían aprovechar el potencial dinamizador de los máximos”*⁵³⁷.

Y en esta toma de conciencia respecto a la importancia medioambiental, hemos de hacer especial mención a que la protección ecológica no puede ser una “guinda en el pastel” competencial o de objetivos policiales. Consideraciones aparte de que el medio

⁵³⁶ SOLORES ARROYTA, J., “La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública”. Ponencia presentada en las Jornadas *La Policía Local en el sistema de Seguridad Pública* (1993), Barcelona.

⁵³⁷ CORTINA, A. (2010) *Justicia cordial*. Madrid. Ed. Trotta, pg. 39.

ambiente es, volviendo al significado del origen griego del término, “mantener en orden nuestra casa”, su protección no puede quedar resumida a un mero programa de calidad o de moda. Nos parece que pone el dedo en la llaga Agustín Domingo Moratalla cuando afirma:

“Si de verdad queremos tomarnos la ecología en serio nos conviene mantener alto el listón de la dignidad humana y no dejarnos atrapar en la ratonera de los juegos de suma cero. Las relaciones del hombre con la naturaleza no pueden plantearse de una forma tan simple”⁵³⁸,

Añadir por último que un modelo ético de actuación y estrategia policial no puede diseñarse nunca de espaldas a la ciudadanía. En palabras de Spaeman:

“...el empeño del hombre por crearse un cierto espacio de autodeterminación y autoafirmación dentro del conjunto de condiciones que le vienen dadas, se halla, a su vez, bajo otra condición antropológica adicional: que nadie puede crearse para sí solo este espacio libre: dependemos de la cooperación”⁵³⁹.

Es decir, sin el concurso, colaboración, impulso, cooperación y ayuda de los ciudadanos, cualquier acción policial resultará yerma en resultados y estéril en objetivos. El profesor Domingo Moratalla, ilustra adecuadamente el sentir de lo que debe ser la actuación policial en el campo de la protección y prevención ecológica:

“Sólo separan las personas y la tierra quienes se olvidan de los orígenes de la ética, de la ecología y de la economía, porque las personas y la tierra están en una relación

⁵³⁸ DOMINGO MORATALLA, A. (1998). “La miseria de una ecología sin fronteras”, *Op. cit.*

⁵³⁹ SPAEMAN, R. (2005). *Confianza*. Conferencia dictada en el Instituto Empresa y Humanismo.

*dinámica, fecunda y productiva: participan de un pasado, un presente y un futuro común*⁵⁴⁰.

En ese envite está la Policía de Proximidad con ejemplos nítidos, como el de la Patrulla Verde en la Policía Local de Valencia, de implicación, anticipación y gestión de la prevención ecológica desde el punto de vista de los ciudadanos. También los grupos más especializados del SEPRONA de la Guardia Civil, o las policías autonómicas con competencias en esta materia, están avalados por su trayectoria de compromiso y afinidad con las sensibilidades ciudadanas. Todos estos profesionales deben seguir ese camino y ser un referente de futuro y para el resto de FCS.

10.8.- Otros aspectos preventivos

La prevención no es un catálogo cerrado de actividades, predisposiciones o acciones; bajo el paraguas de la prevención caben tareas múltiples y multidisciplinares cuya mera enumeración sería prolija y no aportaría mucho al sentido de este trabajo. Con los apartados descritos aportamos una visión general de la importancia de lo que hemos venido en llamar aspectos que refuerzan la ética preventiva. No quisiéramos olvidar en este capítulo otros no citados hasta este momento que merecen también su consideración, tales como los programas de apoyo a las víctimas, porque en la medida que las víctimas se sienten protegidas se evitan espacios de temor que podrían generar resultados no deseables; la transparencia, que refuerza la acción institucional evitando la opacidad en las decisiones, y los proyectos europeos que se impulsan para favorecer buenas prácticas muy cercanas a los enfoques que defiende la Policía de Proximidad.

⁵⁴⁰ DOMINGO MORATALLA, A. (2011).“Paradigmas de ética ecológica” en *Ecología y ecoética*, FLECHA ANDRÉS, J.R. (Coord.) Universidad Pontificia de Salamanca.

10.8.1.- Apoyo a las víctimas

El apoyo a las víctimas muestra ante todo una sensibilidad por parte institucional. La Fundación de Víctimas del Terrorismo⁵⁴¹, que a su vez colabora con más de veinte entidades y fundaciones, viene trabajando desde hace décadas por no olvidar a quienes han sido víctimas de diferentes bandas terroristas y reivindicar su memoria y legado.

Por otro lado, y en este mismo capítulo, ya se ha comentado la tarea de apoyo que realizan los grupos específicos, UFAM y GAMA en el apoyo a las víctimas de la violencia de género.

En general el apoyo a las víctimas es una actitud proactiva que implica cercanía y proximidad; por tanto, cualquier programa que trabaje este tipo de enfoques demuestra abiertamente su comunión y coincidencia con los postulados que defiende la Policía de Proximidad.

10.8.2.- Transparencia

La transparencia, por su parte, es uno de los valores que ha de tener siempre la proximidad. Con oscurantismo y opacidad la tarea policial no puede avanzar ni salir de la casilla de la sospecha y animadversión en la que tantas veces se ha situado a la Policía. La proximidad, como hemos visto repetidas veces a lo largo de este trabajo, parte de la premisa de una unión íntima con la comunidad y, por tanto, una condición necesaria para esa relación íntima es la de evitar zonas de desconocimiento o el negar los hechos.

Quisiera citar por último, como dato representativo de la transparencia de la gestión policial la herramienta COMPSTAT, comentada en el capítulo 4, utilizada por

⁵⁴¹ <http://www.fundacionvt.org> [consultada el 19/8/2017].

el Departamento de Policía de Nueva York ya que, con todas las críticas que suelen verse en su contra, demuestra que la gestión de cada distrito policial de esta ciudad puede ser visto prácticamente en tiempo real por cualquier ciudadano que acceda a internet⁵⁴². Una vez más, el pragmatismo norteamericano se superpone a sus críticas con la evidencia.

10.8.3.- Proyectos europeos

Algunas instituciones europeas, como la propia Comisión o la OSCE, promueven una serie de proyectos para fomentar los consorcios de diferentes instituciones (normalmente universidades, fundaciones, asociaciones o cuerpos policiales) cuyo objetivo es el desarrollo de buenas prácticas sociales; en muchas ocasiones esas prácticas tienen que ver con trabajo policial y, en la inmensa mayoría, con aspectos que entroncan perfectamente con el enfoque de proximidad.

En España son varios los cuerpos que se han adherido a alguno de estos proyectos europeos. Destaca entre todos ellos la Policía Local de Valencia que cuenta con un departamento exclusivo dedicado a la cooperación. De entre estos proyectos europeos podemos destacar los siguientes:

Safeland; de este proyecto, que ya ha finalizado, y que ya ha sido comentado al abordar la mediación policial. El proyecto comenzó en 2010, y su experiencia en Valencia tuvo lugar en el barrio de Nazaret. Buscaba el análisis y mejora de la seguridad en barrios y colegios y fue seleccionado por el Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen de la Comisión Europea. Tras los buenos resultados, se procedió a su implantación posterior en todo el Cuerpo de Policía Local, con los resultados comentados anteriormente.

⁵⁴² http://www.nyc.gov/html/nypd/html/crime_prevention/crime_statistics.shtml [consultada el 22/8/2017].

Selpe; proyecto consistente en extender las buenas prácticas surgidas del proyecto Safeland en otros entornos europeos. En concreto, las experiencias de mediación fueron presentadas por miembros de la Policía Local de Valencia a colegas búlgaros.

Takedown; cuyo objeto es el desarrollo de herramientas adecuadas que implementadas a través de la oportuna formación sirvan para la prevención e identificación de radicalismos. El crimen organizado y las redes terroristas son un gran desafío para la Unión Europea y son muchos los actores que trabajan en la concienciación, prevención, identificación e intervención de esta amenaza y de los riesgos de radicalización. Este proyecto tiene como objetivo generar nuevos conocimientos sobre el crimen organizado y las redes terroristas desde una investigación multidimensional incluyendo la Policía de Proximidad, para poder desarrollar mejores estrategias y herramientas. Takedown describirá aspectos sociales, psicológicos y económicos, así como otras dimensiones, actividades y respuestas. Una investigación empírica integra que, combinada con conocimiento específico a nivel internacional, garantizará un modelo válido e intuitivo⁵⁴³.

Media4sec; cuyo objetivo es el uso de las redes sociales para fines de seguridad pública. Este proyecto, de una evidente dimensión ética y social, implica una mejor comprensión del papel de las nuevas redes sociales y su uso para fines de seguridad pública. Tiene como objetivo obtener un mayor conocimiento de las oportunidades, retos y consideraciones éticas del uso de las redes sociales en el ámbito de la seguridad pública: lo bueno, lo malo y lo feo. Media4sec buscará una mejor comprensión de cómo los medios de comunicación social pueden o no ser utilizados con fines de seguridad pública, poniendo énfasis en las implicaciones éticas, legales y de protección

⁵⁴³ <http://www.takedownproject.eu/> [consultada el 22/8/2017].

de datos. También intentará influir en la legislación y políticas de seguridad pública, a fin de que los usuarios finales utilicen sus conclusiones para mejorar su toma de decisiones⁵⁴⁴.

Inspec2t; su objetivo es preparar a la nueva generación de Policía de Proximidad mediante el uso de TICs. Sus trabajos van enfocados a desarrollar una infraestructura sostenible para la cooperación ciudadana que promueva efectivamente una continua colaboración entre la Policía y la ciudadanía. Su estrategia se basa en los fundamentos de prevención del delito en la U.E. y en las políticas de seguridad interna de sus estados miembros, así como en resultados de investigación previamente validados y en las mejores prácticas de cooperación entre la Policía y los ciudadanos, haciendo especial énfasis en el uso de las redes sociales.

El proyecto se llevará a cabo en cinco ciudades europeas, entre ellas Valencia, mediante un conjunto de aplicaciones digitales de juego serio que llevará a los usuarios a familiarizarse con el sistema y a implicarse con la cooperación ciudadana⁵⁴⁵.

Hasp; su objetivo es luchar contra matrimonios forzados y crímenes de honor. Está incluido en el programa de Derechos, Igualdad y Ciudadanía de la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea. Tiene como fin mejorar el conocimiento, concienciar y ayudar a cambiar actitudes con relación a la violencia ejercida contra la mujer cometida en nombre del “honor”, desde matrimonios forzados hasta los llamados “crímenes de honor”. Para ello, promoverá la capacitación del personal de las fuerzas de seguridad y de los trabajadores sociales a través de una formación que irá dirigida a la detección, valoración y la denuncia, así como a combatir y prevenir este tipo de práctica lesiva.

⁵⁴⁴ <http://media4sec.eu/> [consultada el 22/8/2017].

⁵⁴⁵ <http://inspec2t-project.eu/> [consultada el 22/8/2017].

Asimismo, se proporcionarán recomendaciones de políticas específicas y se buscará el compromiso de las autoridades públicas y legisladores para mejorar y potenciar políticas que ayuden a combatir este tipo de violencia. También se fomentará la concienciación a través de las comunidades relevantes y grupos de interés, incorporando una participación directa de esas comunidades, centrándose en implicar a los hombres, así como a líderes comunitarios y religiosos y/o víctimas de comunidades practicantes⁵⁴⁶.

Carismand; su objetivo se centra en la gestión de emergencias y percepción del riesgo atendiendo a la diversidad cultural. Tiene como fin la mejor comprensión de las relaciones entre cultura, percepción del riesgo y gestión del desastre.

El riesgo no es un concepto objetivo, sino que se define en base a esquemas culturales y sociales, por lo que la gestión del riesgo y las emergencias ha de tomar en consideración estos aspectos. Este proyecto estudia los factores relacionados con la mejora en la gestión de catástrofes y desarrollará una herramienta que permita a profesionales y voluntarios implementar buenas prácticas en la gestión de crisis, teniendo en cuenta el factor cultural. Así, se tenderán puentes entre la gestión de desastres y la percepción cultural del riesgo desde una perspectiva lo más multidisciplinar posible y facilitando la retroalimentación entre gestores de emergencias y ciudadanos para generar buenas prácticas en la gestión de desastres que contemplen el factor cultural⁵⁴⁷.

Obviamente, todos estos proyectos podrían ser desarrollados en este trabajo de forma más profusa, tanto en sus fines y objetivos, como en los resultados que se están obteniendo. Sin embargo, quisiera acabar este apartado y también el capítulo, subrayando la importancia que tienen todos y cada uno de estos proyectos en la

⁵⁴⁶ www.hasp-project.eu [consultada el 22/8/2017].

⁵⁴⁷ <http://www.carismand.eu/> [consultada el 22/8/2017].

construcción europea. Para ello, nada mejor que recordar dos citas de la Declaración de Robert Schuman de 9 de mayo de 1950. Primera:

“La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas”.

Segunda cita:

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Creemos sinceramente que Schuman, padre de la idea de la Europa contemporánea, se sentiría orgulloso y satisfecho de ver cómo proliferan este tipo de proyectos cuyo fin prioritario es el de mejorar la convivencia entre los ciudadanos.

Para finalizar este capítulo, traigo a colación un comentario de Rico y Salas, autores que son referentes para muchos profesionales, sobre la prevención:

“...las funciones preventivas de la Policía no deben limitarse al simple temor que pueda suponer la presencia en la calle de un uniformado. Su campo es más amplio y variado. La prevención implica una política de presencia, vigilancia e incluso animación social con la finalidad de evitar el advenimiento de un hecho delictivo”⁵⁴⁸.

A este tipo de actitud es a la que se dedica la Policía de Proximidad y hemos tratado de describir a lo largo del presente capítulo.

10.8.4.- Otros aspectos de interés

Cabe citar por último, que existe una amplia panoplia de iniciativas centradas en los aspectos que estamos tratando. Sin embargo, la mayoría quedan como aspectos

⁵⁴⁸ RICO, J.M., y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid. Ed. Tecnos, pg. 84.

interesantes pero aislados. Falta, o falla, en el panorama español contemporáneo un impulso general, como puede ser la Policía de Proximidad.

Citemos por ejemplo la iniciativa de carácter netamente preventiva como es la del denominado Plan Director, surgido en 2007, aunque su estructura y diseño actual date de más de un lustro después. En concreto fue la Instrucción 7/2013, de la Secretaría de Estado de Seguridad, la que impartió consignas claras para que tanto policías como guardias civiles acudieran a colegios de todo tipo para dar charlas de diversas materias.

Esta pequeña faceta *quasi* testimonial, se ha revelado como una apuesta firme y consolidada en el escenario escolar. Por ofrecer datos recientes, en la Comunidad Valenciana, y en el curso 2016/201, miembros de las FCSE han participado en 2.182 charlas de diferentes materias: Acoso (662), violencia de género (302), drogas (234), riesgos en internet (791), bandas juveniles (104), asistencia técnica (25) y de diferentes temáticas como *bullying*, prevención, etc. (64).

Cuando estamos poniendo el horizonte en la idea de una Policía ética y preventiva que abogan por un enfoque de Proximidad, este tipo de iniciativas aparecen como tímidas apuestas cuyos resultados nos parecen pobres. No obstante a ello, cualquier acción resulta positiva, en la medida en que vaya consolidándose una forma de ejercer la tarea policial que, hace apenas tres décadas, podía resultar cercana a la ciencia ficción.

Así pues, pasos pequeños que persiguen la consolidación de una nueva forma de realizar la tarea policial y que nos acercan a contemplar el futuro de la Policía en España con satisfacción, orgullo y esperanza.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

Conclusiones

“Gran parte de las dificultades por las que atraviesa el mundo se deben a que los ignorantes están completamente seguros y los inteligentes llenos de dudas”

Bertrand Russell

“La crisis se produce cuando lo viejo no acaba de morir y cuando lo nuevo no acaba de nacer”

Bertolt Brecht

Llegado a este punto, conviene presentar unas líneas a modo conclusivo de este trabajo de investigación. Quedó claro desde el primer momento que este es un trabajo descriptivo y, por tanto, alejado a unas conclusiones que puedan derivarse de razonamientos y axiomas *quasi* matemáticos. Por el contrario, y tratando de ser riguroso, hemos intentado hacer un acercamiento al panorama de la seguridad en la España democrática, desde la perspectiva de la ciudadanía, y como derivada del anterior análisis, aportar una propuesta ética de Policía de Proximidad.

Para llevar esta tarea hemos abordado el trabajo desde dos partes bien diferenciadas: una *ex ante* y otra *ex post* a la aparición del enfoque policial que suele ser reconocido bajo el nombre de Policía de Proximidad.

Génesis de la Policía en la España democrática

La primera parte, la más descriptiva, lleva por título Génesis de la Policía en la España democrática. En ella hemos tratado de plasmar una visión general del ámbito policial en nuestro país, partiendo de un acercamiento comprensible para aquellas personas ajenas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de lo que se denomina “modelo policial”.

De esta urdimbre jurídica parten algunos de los problemas competenciales actuales y pueden derivarse sus posibles soluciones. Conviene destacar esto porque para demasiados profesionales el actual modelo está obsoleto. Descubrimos sin embargo, qué enfoques de futuro, como el de la Proximidad, tienen cabida en el actual modelo lo cual precisaría de una actualización o armonización en aras de solventar algunas disfunciones surgidas tras sus más de treinta años de existencia. Especialmente proclives a la voluntad de nuevos cambios suelen ser las Policías Locales que buscan un mayor protagonismo, singularmente en actuaciones de investigación y judicializables, sin poner en valor, en las más de las ocasiones, su principal fortaleza como es la de ser el primer escalón de la seguridad y, por ende, la más próxima a los ciudadanos.

De forma paralela, hemos tratado de evidenciar la existencia de diversa legislación de cuyo espíritu y normas se desprende una acusada tendencia a llevar a cabo políticas públicas cuyo eje de actuación se centra en los ciudadanos.

Se ha hecho un pequeño periplo a lo largo del capítulo 2 de aquellas normas más significativas que ahondan en un nuevo modelo de proximidad a la ciudadanía. Entre ellas se ha destacado la LOFAGE, el EBEP, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, más conocida como la Ley 40/2015, y otros casos de diferente nivel normativo. Nada que debiera extrañar, ya que de entrada, en el mismo Título Preliminar de la Constitución, dice con total claridad que:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas;

remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social”.

Esto no hace más que constatar que las políticas de participación de los ciudadanos que son premisa de un modelo de Policía de Proximidad, no sólo son posibles sino que están previstas en la propia Constitución.

Sucede en demasiadas ocasiones que los rechazos y los frenos a nuevas propuestas administrativas se escudan en una intencionada opinión que considera inadmisibles las injerencias ciudadanas en la toma de decisiones. Creemos que se ha desarrollado en este trabajo con suficiente solvencia la tesis contraria, esto es que resulta procedente y posible en el ordenamiento jurídico español políticas de proximidad a los ciudadanos. Esto se erige como primera de las conclusiones de este trabajo de investigación y nos invita, además, a contemplar el futuro con convicción y sin dudas. Ésas mismas sobre las que nos advertía Bertrand Russell cuando decía que la mayor parte de las dificultades y problemas por los que atraviesa el mundo “*se deben a que los ignorantes están completamente seguros y los inteligentes llenos de dudas*”. Esperamos contribuir a disipar esos recelos y desconfianzas a la hora de impulsar nuevas políticas públicas de cercanía a la ciudadanía.

Los capítulos siguientes, los que se enumeran del 3 al 5, corresponden a una breve reseña, pero suficientemente amplia para su encaje en el conjunto del trabajo, del panorama policial a varios niveles.

En primer lugar se aborda, en un nivel teórico, los diferentes modelos generalmente reconocidos dentro de una gran división previa que consistiría en diferenciar la Policía uniformada, o de seguridad ciudadana y prevención, de la de investigación. Sobre este gran grupo de Policía uniformada se ha centrado principalmente nuestro estudio.

Esos tres modelos: tradicional, profesional de vigilancia y racional burocrático son generalmente ampliamente admitidos y compartidos en la teoría técnico policial.

Se ha considerado pertinente, además, dedicar un apartado exclusivo a Sir Robert Peel, por ser la figura clave en el nacimiento de la Policía moderna, y porque de sus postulados surge en gran medida el armazón teórico de las condiciones y características que debe contar un Cuerpo Policial actual con unas premisas claras de proximidad hacia los ciudadanos. El objetivo de este capítulo no era otro que fijar en unos parámetros claros las diferentes formas de actuar los Cuerpos Policiales. De su breve análisis, se deriva cuáles de estos modelos son compatibles con una Policía próxima a los ciudadanos y cuáles no.

Es de justicia resaltar y traer ahora a colación el papel que ha desempeñado la Universidad en los nuevos paradigmas de seguridad. De un experimento sobre el comportamiento humano de Philip Zimbardo, de la Universidad de Yale, y su posterior interpretación por los profesores de criminología en Harvard, James Q. Wilson y George L. Kelling, surgió la llamada teoría de las “ventanas rotas”, que tanto ha hecho cambiar los puntos de vista operativos de decenas de cuerpos policiales en todo el mundo. La posterior evolución de esta teoría social, en ambos sentidos, tanto hacia la vía más radical centrada en la llamada “tolerancia cero”, como la evolución natural apostando por enfoques de proximidad, ha supuesto un aldabonazo en las políticas de seguridad de finales del siglo XX.

En segundo lugar, hemos realizado una aproximación a nivel internacional de los diferentes modelos que se siguen en el panorama mundial, de modo y manera que se evidencia en qué países se yerguen con mayor solidez los enfoques de proximidad policial y, por el contrario, en qué otros ha fracasado y por qué. Existe un denominador común que no es otro que allá donde se han emulado las formas de la Policía de Proximidad, sin ahondar en su esencia, en especial en las relaciones con la ciudadanía, los proyectos han fracasado. Queda claro pues, que la Policía de Proximidad no es una mera forma de patrullaje sino que se basa en unos sólidos principios de imbricación ciudadana y prevención.

El tercer nivel lo hemos centrado en nuestro país y pretende ser un trasunto de la historia sucinta de la Policía de Proximidad en España. Este enunciado presenta una gran dificultad, ya que esa historia es transversal y atiende varios Cuerpos muy diferenciados y varias corrientes.

Al ser este un trabajo descriptivo, hemos prestado especial atención a los casos de la Policía Local de Valencia y del Cuerpo Nacional de Policía. En primer lugar por ser experiencias que hemos vivido en primera persona y de las que podemos dar cumplida cuenta. Pero, además, han supuesto ambos casos dos hitos fundamentales para consolidar la idea de proximidad en nuestro país ya que, por un lado, Valencia fue la primera capital importante en abrazar este enfoque policial, y por otro, la experiencia llevada a cabo desde el Cuerpo Nacional de Policía significó la consolidación de una forma de entender la función policial y la constatación de que sí era posible que en un Cuerpo estatal prendiese la llama de la Proximidad y todo lo que ello implica: esto es, que las políticas de seguridad se pueden llevar a cabo dialogando con los propios ciudadanos. Cuestión distinta es la de si procede en España que un Cuerpo estatal aborde enfoques de Proximidad, o si se debe dejar exclusivamente a las Policías Locales, y ello en función de los diferentes campos competenciales. Como se ha visto en páginas anteriores, la Proximidad no es sólo una práctica de patrullaje sino que obedece más a una predisposición mental de servicio a los ciudadanos por lo cual, con independencia del tenor de una legislación sujeta a posibles cambios futuros, la Proximidad puede ser asumida por cualquier Cuerpo Policial, aunque se entiende que aquellos servicios que prestan el primer servicio de seguridad, ese primer escalón como puede ser el de patrullaje por los barrios en tareas de seguridad ciudadana, parecen ser los más idóneos a estos efectos.

Hay que reconocer, eso sí, la existencia previa de otras experiencias de singular importancia: las realizadas en varias plantillas de Cataluña, Baleares y municipios del cinturón de Madrid. Destacamos entre todas esas plantillas la de Hospitalet de Llobregat, quizá por el impulso que supo dar un personaje clave como el que fue su jefe Manuel Martín, verdadero referente teórico de la Policía de Proximidad en España.

Con estos capítulos se finaliza la primera parte de esta tesis, la que describe la situación de la Policía de Proximidad *ex ante*, es decir lo que nos encontramos y ha sucedido hasta este momento. Con ella, y también con lo que se enumera posteriormente a lo largo del capítulo 7, se dejan claras algunas cuestiones. Entre éstas cobra especial relieve los varios enunciados de características que ayudan a edificar una idea concisa sobre la idea, en ocasiones volátil y difusa, de qué es o qué condiciones debe presentar un modelo policial basado en un enfoque de proximidad.

Nos encontramos en primer lugar con la enumeración de aquellos nueve principios que orientaban el quehacer de la policía londinense en los tiempos de Sir Robert Peel y que en gran parte siguen siendo de actualidad.

De entre todas estas condiciones, premisas y principios que diferentes autores y organizaciones han defendido en diferentes épocas y lugares, podemos concluir, al existir una general coincidencia, en que las condiciones que precisa la Policía de Proximidad para ser considerada como tal son:

- a) Relación con la comunidad.
 - a. Ha de existir una imbricación fuerte entre Policía y ciudadanía.
 - b. La policía es la gente y la gente es la policía.

- b) Resolución de Problemas.
 - a. La Policía de Proximidad busca las causas de los problemas para intentar resolverlos.
 - b. La integración de los policías en los barrios facilitará la colaboración y la resolución de problemas, para ello se promueve la descentralización policial.

- c) La prevención es la principal misión de la Policía.
 - a. Evitar los delitos es mejor que descubrir su autoría.

- b. El uso de la fuerza será sólo en caso necesario y cuando la persuasión o las advertencias no sean suficientes.

- d) Confianza
 - a. La Policía de Proximidad aboga por la transparencia.
 - b. Hay que apostar por la calidad de vida y también por subrayar las sensaciones de seguridad.

- e) La Policía de Proximidad no puede ser una moda, sino que ha de ser una estrategia global de la organización que implique a toda su estructura

Así pues, este esquema podría ser el resumen de cuáles son las características definitorias de lo que venimos en denominar Policía de Proximidad.

Para cerrar la primera parte, se cierra el capítulo 5 apuntando al futuro de la Policía de Proximidad en España, alejando la posible duda de que se tratase de una moda pasajera consecuencia de los azares políticos. Es más, concluimos a modo de estrambote que la Policía de Proximidad, en un panorama de crisis que no desaparece y ante la convicción de que la eficiencia, se debe de haber instalado definitivamente en nuestro horizonte policial contemporáneo.

Hermenéutica de la Policía de Proximidad

La segunda parte del trabajo, la más teórica, se inicia con una hermenéutica crítica de la Policía de Proximidad y, con carácter previo, con unas reflexiones sobre la ética cívica como epicentro de la sociedad democrática y, por tanto, como origen de la Policía de Proximidad. Son inevitables unas referencias al entorno temporal inmediato y cómo afectan a la sociedad y, por tanto, también a la Policía aspectos como la crisis económica que parece no acabarse, la corrupción, el desapego hacia lo público, la desconfianza hacia los políticos, etc.

En el capítulo 6 se trata de hacer una reflexión general sobre la coyuntura sociológica actual, de la que se concluye la importancia de cimentar los valores de nuestra sociedad mediante la ética. El último apartado de este capítulo rinde tributo a las llamadas “éticas aplicadas”, en donde cabría teorizar sobre una Policía basada en principios éticos y qué modelo policial sería más adecuado a esa premisa. Cobra aquí especial sentido las palabras de Adela Cortina anteriormente citadas, de que “*las éticas aplicadas constituyen una nueva forma de saber y de obrar*”. Quizá este impulso de que toda actividad ha de tener su trasfondo y sus cimientos éticos es lo que ha supuesto parte importante de nuestro estímulo personal a la hora de redactar las páginas de este trabajo.

Los capítulos 7 y 8 son clave a la hora de desentrañar las características que definen y condicionan la existencia de Policías con enfoques de proximidad. En ellos se concluyen los aspectos definitorios por excelencia como son la relación con la comunidad, la prevención, la resolución de problemas y la confianza. Todos ellos coinciden con los citados por autores que han estudiado los procesos de proximidad y que han sido comentados en la primera parte del trabajo.

Resulta especialmente significativo el capítulo 8, dado que se desgranar las repetidas características que debe presentar una Policía de Proximidad, contempladas desde el punto de vista de la ética.

Pero la Policía es una institución humana y como tal está expuesta a los reveses de nuestras debilidades. El capítulo 9 ofrece un catálogo no cerrado de lo que venimos en llamar el *leviatán policial*, en el que se relacionan una serie de aquellos aspectos que acaban echando por tierra las buenas intenciones de los profesionales que, con su esfuerzo y ahínco, impulsan los múltiples programas de Policía de Proximidad que se han promovido, y continúan promoviéndose, en nuestro país.

Por fortuna, no hay envés sin su haz correspondiente y ese lugar lo ocupa, como un brindis al futuro y a la esperanza, un capítulo 10 en el que se evidencian diferentes

aspectos y programas que refuerzan la ética preventiva en el ámbito de la seguridad. Estamos hablando de programas de mediación, de educación vial, de prevención de la violencia de género, de programas que apoyan la integración y la gestión de la diversidad, de programas que se están aplicando en el ámbito escolar, como pueden ser la prevención del *bullying* o la figura del agente tutor y también, por último, se realiza una mención al diseño urbanístico preventivo.

Como se ve, todos programas son de gran actualidad, muy atractivos y suponen a corto y medio plazo el reto de muchas organizaciones policiales de España para ofrecer a la sociedad lo que la sociedad necesita y demanda.

Llegado a este punto podemos comenzar ya a intuir adonde nos ha conducido el presente trabajo, ya que coinciden la descripción de todo lo que se ha hecho, *ex ante*, y las consideraciones desde el punto de vista de la ética, *ex post*, de lo que debe ser una Policía democrática en el marco constitucional: una Policía de Proximidad a los ciudadanos.

A modo de colofón

De las páginas de este trabajo podemos llegar, a modo de colofón, a las siguientes conclusiones:

Primera: resulta procedente y posible en el ordenamiento jurídico español (desde el propio artículo 9.2 de la Constitución, incluyendo múltiples normas de diferente nivel) políticas de proximidad a los ciudadanos

Segunda: la Policía de Proximidad no es una mera forma de patrullaje sino que se basa en unos sólidos principios de imbricación ciudadana y prevención.

Tercera: la Proximidad puede ser asumida por cualquier Cuerpo Policial, incluida una Policía Estatal en la que se ha constatado que sí es posible, es decir, que las políticas de seguridad se pueden llevar a cabo dialogando con los propios ciudadanos.

Cuarta: se entiende, sin embargo, que aquellos servicios que prestan el primer servicio de seguridad, ese primer escalón como puede ser el de patrullaje por los barrios en tareas de seguridad ciudadana, parecen ser los más idóneos a estos efectos. En ese ámbito las Policías Locales cobran un especial protagonismo

Quinta: las condiciones que precisa la Policía de Proximidad para ser considerada como tal son:

1. Relación con la comunidad.
 - a. Ha de existir una imbricación fuerte entre Policía y ciudadanía.
 - b. La policía es la gente y la gente es la policía.

2. Resolución de Problemas.
 - a. La Policía de Proximidad busca las causas de los problemas para intentar resolverlos.
 - b. La integración de los policías en los barrios facilitará la colaboración y la resolución de problemas, para ello se promueve la descentralización policial.

3. La prevención es la principal misión de la Policía.
 - a. Evitar los delitos es mejor que descubrir su autoría.
 - b. El uso de la fuerza será sólo en caso necesario y cuando la persuasión o las advertencias no sean suficientes.

4. Confianza
 - a. La Policía de Proximidad aboga por la transparencia.

b. Hay que apostar por la calidad de vida y también por subrayar las sensaciones de seguridad.

5. La Policía de Proximidad no puede ser una moda, sino que ha de ser una estrategia global de la organización que implique a toda su estructura

Sexta: Desde el punto de vista de la ética, y concretamente de las éticas aplicadas, los principios y premisas con que debe contar una Policía democrática en el siglo XXI son similares a las características y principios que rigen la Policía de Proximidad.

Séptima: Los cuerpos policiales son instituciones humanas y, por tanto, adolecen de todas las debilidades y carencias propias de organizaciones complejas. No existen soluciones ni recetas mágicas, y prueba de ello son los múltiples ejemplos de leviatanes cotidianos que condicionan la buena marcha de los enfoque de proximidad y frustran muchas iniciativas. Parece que las decisiones en las FCS no se tomen en función de las necesidades y pretensiones ciudadanas, y sí en función de otras voluntades y prioridades.

Octava: Pese a todo, existen múltiples ejemplos para la esperanza y la consolidación de un enfoque de trabajo policial que cimienta unos objetivos que, prioritariamente, tratan de tener a la ciudadanía en el foco principal.

En definitiva, y para terminar, podemos afirmar que tras el análisis realizado en este trabajo descriptivo podemos llegar a la conclusión de que con la Policía de Proximidad se ha avanzado mucho en las tres últimas décadas en lo que significa un modelo de sistema policial basado en principios democráticos y éticos.

Además, en el umbral del tercer milenio, nos encontramos con una propuesta ética de modelo Policial para el futuro inmediato. Esta propuesta no tiene voluntad de

ser excluyente, ni monopolio exclusivo de enfoques de trabajo, por lo que caben otras propuestas.

Sí parece relevante, sin embargo, que la Policía de Proximidad puede llegar a ser el modelo policial que dé respuestas a las peticiones y necesidades ciudadanas por lo que, tras rendir un obligado tributo a todo el trabajo realizado por múltiples y excelentes profesionales en los últimos años, hay que finalizar este trabajo augurando un próspero futuro para una Policía próxima a los ciudadanos que sepa ofrecer en cada momento a la sociedad lo que ella, y sus sensibilidades, precisan. Dios quiera que sea esto posible.

Cabe citar finalmente que, como hemos repetido a lo largo de esta investigación, la metodología empleada, de carácter descriptivo, no permite unas premisas únicas y unas conclusiones cerradas y exclusivas. Por el contrario, se abren múltiples vías de investigación. Prácticamente cada capítulo albergaba una pluralidad de interrogantes y cada uno de ellos ofrecía la posibilidad de sucesivas vías de investigación.

Podríamos citar como posibles nuevos esbozos de estudio los siguientes: propuestas de un nuevo modelo policial basado en la proximidad; incardinación de la proximidad como valor esencial de las nuevas políticas públicas para el siglo XXI; necesidades de cambios organizativos en los actuales Cuerpos Policiales; análisis comparado de políticas públicas de seguridad de España y de otros países de nuestro entorno; estudio de una ética cívica de la seguridad; estudio de nuevos códigos deontológicos; propuestas de nuevos enfoques de buenas prácticas basadas en la Proximidad, ... y un largo etc.

En todo caso, subrayar el hecho de que nos encontramos con un trabajo descriptivo de un área inmensa por lo que, como en aquel cuento de Borges, *El Jardín de los senderos que se bifurcan*, hay momentos en que cuesta trabajo mantener la cordura sin perder el hilo argumental. Espero haber contribuido con este esfuerzo a clarificar un panorama complejo, amplio y, en ocasiones, confuso. Esperamos no haber vagado en exceso.

Comenzaba la Introducción de esta tesis con una cita del *Elogio de la Prudencia* de Gracián. El fragmento elegido alaba la prudencia de quienes no hacen nada a escondidas y exhorta a ser transparente, virtud de la que debe hacer gala un buen policía de proximidad, desterrando deleznable prácticas en que se proclama una cosa mientras se hace la contraria.

Cerramos ahora la redacción de este Trabajo con una llamada a la transparencia, a la sensatez y a la cordura, y esto lo hacemos con otra cita de otro autor también clásico, nos referimos al Capitán D. Andrés Fernández de Andrada cuando en su *Epístola moral a Fabio*, exclama:

*¿Piensas acaso tú que fue criado
El varón para el rayo de la guerra,
Para surcar el piélago salado,
Para medir el orbe de la tierra
Y el cerco por do el sol siempre camina?
¡Oh, quien así lo entiende, cuánto yerra!*

Al igual que en estos versos, la Policía no ha sido creada exclusivamente para tareas violentas y de confrontación, sino para defender a sus ciudadanos, como trata de hacer la Policía de Proximidad. ¡Cuánto yerra!, como diría Fernández de Andrada, quien no lo entienda así.

Valencia, 2014-2017

Conclusions

*"The trouble with the world
is that the stupid are cocksure
and the intelligent are full of doubt."*

Bertrand Russell

"The crisis occurs when the old does not just die and the new is not just born"

Bertolt Brecht

At this point, we would like to present some concluding lines for this thesis. It was clear from the onset that the nature of this work was descriptive and, therefore, far from conclusions that can be reached from *quasi* mathematical reasoning and axioms. On the contrary, we have tried to approach the field of security in democratic Spain, from a citizenship perspective, and as a result of the previous analysis, to provide an ethical proposal for the Proximity Police.

To carry out this task we have tackled the work by presenting two very different parts: an *ex ante* and another *ex post* to the emergence of the police approach that is usually recognized under the name of Proximity Police.

Genesis of the Police in Democratic Spain

The first part, the most descriptive one, is entitled Genesis of the Police in Democratic Spain. We have tried to capture a general perspective of the police field in our country, starting from a comprehensive approach of what is known as "police model" for those people outside law enforcement.

Some of the current competence problems stem from this legal framework, which can also provide possible solutions thereof. Despite being questioned, we discovered that future approaches, such as that of Proximity, have a place in the current model, which would require an update or harmonization in order to solve some dysfunctions that have arisen after more than thirty years of its existence. Local Police forces are especially prone to the desire for new changes seeking a greater role, especially in investigative actions and court proceedings, without making the most, often times, of its main strength, which is representing the first step of security and, therefore, the closest to citizens.

Simultaneously, we have tried to show the existence of diverse legislation whose spirit and regulations are the result of a strong tendency to carry out public policies whose line of action focuses on citizens.

In chapter 2 a short journey throughout the most significant regulations that delve into a new proximity model to citizenship was carried out. Among them the LOFAGE, the EBEP and the Law on the Legal Regime of the Public Sector (better known as Law 40/2015) stand out, and other cases of different policy-making level. Nothing unusual, since from the onset, in the same Preliminary Title of the Constitution, it is clearly stated that:

"It is up to the public authorities to promote the conditions so that the freedom and equality of individuals and the groups in which they integrate are real and effective; removing obstacles that prevent or hinder its fulfillment and facilitating the participation of all citizens in political, economic and social life".

This indeed verifies that the policies of participation of the citizens that are indispensable in a Proximity Police model, are not only possible but also foreseen in the Constitution itself.

The following chapters, which are listed from 3 to 5, correspond to a brief, while broad enough review -which fits into the work as a whole- of the police landscape at several levels.

In first place, a theoretical approach is used for the different generally recognized models within a large previous division that would consist in differentiating uniformed police, or citizen security and prevention police, from investigative police. Our study has focused mainly on this large group of uniformed police.

These three models: traditional, professional surveillance and rational bureaucracy are generally widely accepted and shared in the technical police theory. Additionally, it has been deemed necessary, to devote an exclusive section to Sir Robert Peel, since he represents the key figure in the birth of the modern police force, and because his postulates generated to a great extent the theoretical framework of the conditions and characteristics that a modern police force must have with clear premises of proximity to citizens. The objective of this chapter was to establish clear parameters on the different ways the police force acts. From its brief analysis, it is established which of these models are compatible with a police that is close to citizens and which are not.

It is only fair to highlight and bring up now the role played by the University in the new security paradigms. From an experiment on human behavior by Philip Zimbardo, from Yale University, and its subsequent interpretation by criminology professors at Harvard, James Q. Wilson and George L. Kelling, the so-called "broken windows" theory emerged, which has changed the operational perspective of dozens of police forces around the world. The subsequent development of this social theory, in both directions, both towards the more radical path centred on the so-called "zero

tolerance", as well as natural evolution committed to proximity approaches, has been a wake-up call on security policies of the late 20th century.

Secondly, we have carried out an international approximation of the different models that are followed worldwide, in a way that demonstrates in which countries police proximity approaches are more solid and, on the contrary, in which countries they have failed and why. There is a common denominator; in those places where the form of the Proximity Police has been emulated, without deepening in its essence, especially in relations with citizens, the projects have failed. It is clear, then, that the Proximity Police is not a mere form of patrol but is based on solid principles of citizen involvement and prevention.

The third level has been focused on our country and aims to be a summary of the history of the Proximity Police in Spain. This task presents a great difficulty, since that history is transversal and serves several very different bodies and trends.

As the nature of this work is descriptive, we have placed special focus on the cases of the Local Police of Valencia and the National Police Force. First of all because they represent experiences that we have experienced in first person. But, in addition, both cases have meant two essential milestones to consolidate the idea of proximity in our country. Whether it is appropriate in Spain for a State Body to delve into proximity approaches, or whether it should be left exclusively to the Local Police is a different question, and which depends on the different competence fields. Proximity is not just a patrolling practice but rather a mental predisposition of service to citizens, so regardless of the nature of the legislation, which may be subject to possible future changes, proximity can be assumed by any police body, although it is understood that those services that provide the first line of security service, that first step, such as patrolling neighbourhoods for citizen security tasks, seem to be the most suitable for this purpose.

It is necessary to recognize, the previous existence of other experiences of critical importance: those carried out in several workforces of Catalonia, the Balearic Islands and the municipalities of the outskirts of Madrid.

With these chapters the first part of this thesis is completed, which describes the situation of the *ex ante* Proximity Police, that is, what we have found and has taken place up to this moment. With it, and also with what is listed later on in chapter 7, some questions have been answered, questions that help to build a precise idea about the concept of what is or what conditions a police model based on a proximity approach should present.

We find ourselves, in the first place, with the list of those nine principles that guided the work of the London Police in the times of Sir Robert Peel and that, to a large extent, continue to be contemporary.

Among all these conditions and principles that different authors and organizations have defended in different times and places, we may conclude, since there is a general coincidence, that the conditions that the Proximity Police needs to be considered as such are:

- f) Relationship with the community.
 - a. There must be a strong integration between the police and citizens.
 - b. The police are the people and the people are the police.

- g) Problem solving.
 - a. The Proximity Police looks for the causes of the problems to try to solve them.
 - b. The integration of the police in the neighbourhoods will facilitate collaboration and the resolution of problems, to this end police decentralization is promoted.

- h) Prevention is the primary task of the police.
 - a. Preventing crimes is better than discovering who committed them.
 - b. The use of force shall only take place when necessary and when persuasion or warnings are not enough.

- i) Trust.
 - a. The Proximity Police is committed to transparency.
 - b. Commitment towards quality of life and also to emphasize the feelings of security.

- j) The Proximity Police cannot be a fad, but a global strategy of the organization that involves its entire structure.

Thus, these guidelines could be the summary of the defining characteristics of what we call the Proximity Police.

To close the first part, chapter 5 ends by pointing towards the future of the Proximity Police in Spain, removing the possible doubt that it was a passing fad consequence of political fate. Moreover, we conclude, in addition, that the Proximity Police, against a never-ending crisis backdrop and with the conviction that efficiency is key, must have been permanently installed in our contemporary police horizon.

Hermeneutics of the Proximity Police

The second part of the work, the most theoretical part, begins with a critical hermeneutics of the Proximity Police and, previously, with reflections on civic ethics as the heart of a democratic society and, therefore, as the origin of the Proximity Police. References to the immediate environment and how they affect society are inevitable, and, therefore, also to the police aspects such as the seemingly everlasting economic crisis, corruption, disregard for the public, distrust of politicians, etc.

Chapter 6 deals with a general reflection on the current sociological situation, which reflects the importance of cementing the values of our society through ethics. The last section of this chapter pays tribute to the so-called "applied ethics", where one could theorize about a police force based on ethical principles and about which police model would be more appropriate to that premise. The previously referenced words of Adela Cortina take on a special meaning at this point "applied ethics represent an unwavering way of knowing and acting". Perhaps this drive that all activity should have its background and ethical foundations is what has been a fundamental part of our personal encouragement when writing the pages of this thesis.

Chapters 7 and 8 are key when it comes to unravelling the characteristics that define and condition the existence of police with proximity approaches. They define the key defining aspects such as the relationship with the community, prevention, problem solving and trust. All of them coincide with those cited by authors who have studied the processes of proximity and who have been discussed in the first part of the work.

Chapter 8 is especially relevant as it breaks down the repeated characteristics that a Proximity Police must present, seen from the point of view of ethics.

But the police force is a human institution and, as such, is exposed to the setbacks of our weaknesses. Chapter 9 offers an open catalogue of what we call the *police leviathan*, which includes a number of those aspects that end up destroying the good intentions of the professionals who, with their effort and hard work, foster the multiple Proximity Police programmes that have been promoted, and continue to be promoted, in our country.

Fortunately, there is no heads without tails and that place is allocated to -as a toast to the future and hope- chapter 10, in which different aspects and programmes that reinforce preventive ethics in the field of security are presented. We are talking about mediation programmes, road safety education, gender violence prevention, programmes that support the integration and management of diversity, programmes that are being

applied in the school environment, such as the bullying prevention or the figure of the guardian and also, finally, preventive urban design is also mentioned.

As you can see, all of the programmes are very contemporary, very attractive and represent, in the short and medium term, a challenge for many police organizations in Spain to be able to offer society what society needs and demands.

At this point, we can begin to guess where the present work has led us to, since the description of everything that has been done, *ex ante*, and the considerations from the point of view of ethics, *ex post*, of what a democratic police force must look like within the constitutional framework: a citizen-centred Proximity Police force.

In summary

From the contents of this work we can reach, in summary, the following conclusions:

First: it is appropriate and possible to adopt in the Spanish legal system (from article 9.2 of the Constitution itself, including multiple different-level regulations) citizen proximity policies.

Second: the Proximity Police is not a mere form of patrol but is based on solid principles of citizen involvement and prevention.

Third: proximity can be assumed by any police body, including a State Police in which it has been found that it is indeed possible, that is, that security policies can be carried out in a negotiation with the citizens themselves.

Fourth: it is understood, however, that those services that provide the first line of security service, that first step, such as patrolling neighbourhoods for citizen security

tasks, seem to be the most suitable for this purpose. In this area Local Police forces are especially relevant.

Fifth: the conditions required by the Proximity Police to be considered as such are the defined in the aforementioned paragraphs: relationship with the community, resolution of problems, prevention and trust.

Sixth: From an ethics standpoint, and specifically from applied ethics, the principles and premises that a democratic police should have in the 21st century are similar to the characteristics and principles that govern the Proximity Police.

Seventh: The police bodies are human institutions and, therefore, prone to all the weaknesses and shortcomings of complex organizations. There are no solutions or magic formulas; this is evidenced by the many examples of daily leviathans that hamper the good progress of the proximity approach and frustrate many initiatives. It seems that law enforcement decisions are not taken according to the needs and claims of citizens, but rather on different wills and priorities.

Eighth: Nevertheless, there are multiple examples that enhance the hope and the consolidation of a police work approach that is based on some objectives that, first and foremost, try to focus mainly on citizens.

In short, and finally, after the analysis made in this descriptive work we could reach the conclusion that, thanks to the Proximity Police, great progress has been made in the last three decades in terms of a police system model based on democratic and ethical principles.

In addition, on the threshold of the third millennium, we find the need for an ethical proposal of a police model for the immediate future. This proposal is not willing to be exclusionary, or the exclusive monopoly of work approaches, so that there is room for other proposals.

It is worth noting that, as we have repeated throughout this research, the methodology used, which is descriptive, does not allow for unique premises and closed and exclusive conclusions. On the contrary, multiple avenues for research are opened. Practically every chapter housed a number of questions, and each of them offered the possibility of successive research approaches.

The following could be some of the possible new study lines: proposals for a new police model based on proximity; inclusion of proximity as an essential value of new public policies for the 21st century; organizational changes needs in contemporary police forces; comparative analysis of public security policies in Spain and other surrounding countries; study of a civic ethics of security; study of new codes of conduct; proposals for new good practices approaches based on Proximity,... and so on and so forth.

We now conclude this paper with a call for transparency, common sense and sanity, and this is because police forces have not been created exclusively for violent tasks and confrontation purposes, but rather to defend its citizens, as the Proximity Police tries to do.

Apostilla

“La vida es aquello que te pasa mientras estas ocupado haciendo otros planes”
John Lennon

“ ... malos tiempos para la lírica”
Bertold Brecht y Golpes Bajos

Finalizado ya este trabajo, y en fase de revisión y corrección el 17 de agosto de 2017 sucede lo que los profesionales temíamos aunque deseásemos que nunca hubiera sucedido. Sobre las cinco de la tarde corre como un reguero de pólvora la noticia de un atentado terrorista del Daesh en las Ramblas de Barcelona. En pocas horas surge una actividad frenética de policías y responsables públicos. A los pocos días, en este país tan dado a los excesos, la opinión pública, informada o desinformada, comienzan a monopolizar datos, a aventurar prospectivas sociales, a exigir hechos y a generar un determinado estado de opinión.

Las consecuencias no se hacen de esperar: muchos exigen una Policía más reactiva, y en aquellos lugares en que existe consolidada una Policía de Proximidad, de alguna manera se les condiciona.

La Policía Local de Valencia por ejemplo, en una Orden interna del 19 de agosto, dos días después del atentado, elimina de un plumazo la singularidad de patrullaje individual de la Policía de Barrio. Ese patrullaje que tanto ha hecho por

integrar a la institución policial con la vecindad, ya que permite la relación *vis a vis* entre policía y ciudadano, desaparece y, preservando su esencia pasa a prestarse por parejas. Esto evidentemente tiene unas implicaciones negativas para el enfoque de proximidad ya que, por un lado el mapa de asentamiento en la ciudad se reduce a la mitad, y por otro, la eficacia disminuye ya que las parejas policiales, por propia inercia humana, se relacionan antes entre ellas hablando de temas comunes, que con los ciudadanos, buscando su complicidad y apoyo, como hasta ahora.

Nada nuevo bajo el sol. Esto sucedió tras el 11-M⁵⁴⁹ y sucederá cada vez que la barbarie terrorista trate de amedrentarnos atacando nuestros principios, nuestros valores y nuestro modelo de sociedad basado en el respeto, la tolerancia y la convivencia; los mínimos éticos a los que hemos hecho referencia a lo largo del trabajo.

Como decía Bertold Brecht, y muchos años más tarde el grupo gallego Golpes Bajos: “*malos tiempos para la lírica*”. Ante esta situación, conviene no rasgarse las vestiduras y seguir con la vista puesta en el horizonte de un nuevo modelo de ejercer el trabajo policial bajo premisas éticas y de buenas prácticas. Siendo importante la actitud en determinados momentos, no es definitorio ni conclusivo. Lo importante, como afirma Albert J. Reiss, no es el hecho de ir solo o en pareja sino la actitud del policía en su relación con la comunidad⁵⁵⁰. Y ahí, es donde no se puede bajar la guardia.

Los aspectos básicos de la Proximidad: comunión de intereses con la sociedad, confianza, prevención, transparencia, etc. pueden seguir vigentes pese a las amenazas terroristas y pese a que en determinados momentos haya que prestar un servicio singularmente sacrificado para todos.

⁵⁴⁹ El 11 de marzo de 2004 día de los atentados de Atocha en que fueron asesinados casi doscientas personas.

⁵⁵⁰ REISS, A. (1980). *Policía y Comunidad*. Artículo incluido en el volumen *Policía y sociedad democrática*, *Op. cit.*

Hemos considerado necesario aportar esta última apostilla al trabajo ya finalizado porque necesario es resaltar esto. Que el camino nunca es fácil, que estará lleno de peligros y amenazas, que siempre habrá tentaciones para la regresión, y que cuando las ideas no son suficientemente abonadas, acaban por agotarse.

Por el contrario, es también conveniente resaltar que siempre habrá magníficos profesionales dispuestos a seguir trabajando por los valores y principios propios de un nuevo modelo de seguridad, basado en la cercanía y proximidad a los ciudadanos. Que hay que seguir trabajando por la Policía que quieren y precisan los ciudadanos y no por aquella a la que prefieren acomodarse los múltiples leviatanes que circundan esta profesión. Que además de profesión, es una vocación y un estímulo. Y que la libertad y la seguridad, base de toda convivencia democrática, merecen todos los esfuerzos necesarios para ser conquistadas diariamente. El futuro no puede estar en juego al albur de acontecimientos ajenos a la voluntad de los ciudadanos. Aunque, como decía John Lennon en la estrofa con que introduzco esta apostilla, *“La vida es aquello que te pasa mientras estas ocupado haciendo otros planes”*. Es decir, hay cosas que pasan. Y por mucho que nos irrite, así es la vida.

Conscientes de ello, hay que mantener por último, la fe en nuestras convicciones. Y también, la esperanza en que esa Policía de Proximidad, basada en principios éticos, se consolidará poco a poco en el panorama de la España constitucional.

Bibliografía

“En el octavo libro de la “Odisea” se lee que los dioses tejen desdichas para que a las futuras generaciones no les falte algo que cantar; la declaración de Mallarmé: “El mundo existe para llegar a un libro”, parece repetir, unos treinta siglos después, el mismo concepto de una justificación estética de los males. Las dos teleologías, sin embargo, no coinciden íntegramente; la del griego corresponde a la época de la palabra oral, y la del francés a una época de la palabra escrita. En una se habla de contar y en otra de libros. Un libro, cualquier libro, es para nosotros un objeto sagrado”

Jorge Luis Borges. *Otras inquisiciones*. Buenos Aires. 1952

ALASCIO B. y VILLANUEVA, F., “Las Juntas Locales de Seguridad”, en *Prevenció*, Nº 1 (1988), pp. 36-41.

ANEMONE, L., “Expectativas policiales para el siglo XXI”. Ponencia presentada en el *I Congreso Nacional de Policía Local* (1998) celebrado en Valencia, y recogido en su Libro de Ponencias. Ayuntamiento de Valencia.

ARENDT, H. (1999). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Lumen. Barcelona.

ARENILLA SÁEZ, M. (1998). *Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado*. Madrid. Univ. Complutense.

ARIAS MARTÍNEZ, M.A. (2011). “EBEP: ¿Modernización o continuidad en la regulación de los procesos de selección de los empleados públicos?”. Vigo. Estudios sobre la modernización administrativa. <https://dspace.usc.es/bitstream/10347/9958/1/06-Arias.pdf> [consultada el 7-2-2017].

ARGANDOÑA, A. “La lucha contra la corrupción: una perspectiva empresarial”, IESE-Cuadernos de la Cátedra “La Caixa” de responsabilidad social de la empresa y gobierno corporativo (2009).

BALLBÉ, M. (1978). “Fuerzas de orden público”, en el volumen AA.VV., *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, Taula de Canvi.

BALLBÉ, M., “La Policía en el Estado social democrático de derecho”. *Segundo Seminario Internacional sobre la Policía* (1982). Vitoria-Gasteiz.

BALLBÉ, M. (1983) . “La Policía y la Constitución”. Artículo publicado en el volumen RICO, J.M. (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado. Ministerio del Interior.

BALLBÉ, M. (1991). “Modelos policiales comparados: el horizonte europeo”. Vitoria. Consejería de Interior del Gobierno Vasco. *Harlax*, nº 3/4.

BALLESTEROS, J. (1997). *Sociedad y medio ambiente*. Madrid. Ed. Trotta.

BARDAJI, M., “El proyecto Ítaca”. Barcelona. Revista *Prevenió*, nº 14 (1998), pp. 28-33.

BARBERET, R. (2004). *La seguridad urbana: La experiencia europea y las consecuencias para América Latina*. Caracas. Recal/Cespi.

BARCELONA LLOP, J., “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48 (1996), pg. 116.

BARCELONA LLOP, J. “Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas”, *Documento de trabajo 103/2006*, Fundación Alternativas (2006), 1-67.

BARCELONA LLOP, J., “Nuevas consideraciones en torno a las funciones y la organización de los Cuerpos Locales de Policía: el estado de la cuestión”. *Diario de Derecho Municipal* (2012).

BAYLEY, D (1976). *Forces of order: Police Behaviour in Japan and the United States*. Berkeley, Universidad de California.

BAYLEY, D.H. (1994). *Police for the future*. Nueva York. Oxford University Press.

BAYLEY, D. (2001). *Democratizing the Police abroad*. Washington. National Institute of Justice.

BECCARIA, C. (1980). *De los delitos y de las penas*. Madrid. Alianza Editorial.

BERISTÁIN, A. , “Ética Policial”, en RICO, J.M., *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza.

BERLANGA, A. (2012). *Métodos y Técnicas de resolución de conflictos para Policías Locales. Mediación Policial*. Valencia. Ed. Diputación de Valencia.

BERLANGA, A., “La mediación policial”. *Las Provincias* el 29 de agosto de 2012.

BERLANGA A. y MOGRO R. (2011). *La resolución de conflictos por la Policía Local*. Edita Generalitat Valenciana. Consellería de Governación.

BERLANGA SÁNCHEZ, A. y MOGRO TERRONES, R. (2012). “La resolución de los conflictos comunitarios por la Policía Local”. Incluido en el CERVELLÓ DONDERIS, V. y

ANTON BARBERÁ, F., *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch

BILBAO, J.M. “Encuesta corrupción. Corrupción y sistemas políticos contemporáneos” en *Teoría y realidad constitucional*, nº 25 (2010), pp. 15-55.

BONNEMAISON, G., “La Europa de la prevención” en *Prevenió*, nº 3 (1989), Ajuntament de Barcelona. 60-63.

BOSSARD, A. (1983), “Las funciones policiales” en J.M. Rico (comp.), *Policía y sociedad democrática*. Madrid, Alianza, pp. 99-120.

BOJO, P., “Mujeres víctimas. Violencia de género”. Incluido en el volumen CERVELLÓ DONDERIS, V. Y ANTON BARBERÁ, F. (2012), *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

BRATTON, W., “Crime is down in New York City: blame the police” en NEWBURN, T. (ed.). *Policing. Key Readings* (2005). Cullompton, Portland. Willan Publishing. pp.472-482.

BROGDEN, M. y NIJHAR, P. (2005). *Community Policing: National and international models and approaches*. Reino Unido. Willan Publishing.

BRUNDTLAN INFORM (1987). ONU.

BUCKNER, T., CHRISTIE N. y FATTAH, E. (1983). “Policía y cultura”, en RICO, J.M. (comp.) (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid, Alianza, pg. 170.

BUTLER, T. (2000). *La Policía comunitaria en el Reino Unido*. Gloucestershire. Mimeo.

CAMPOS DOMENECH, A., *La Policía Local como policía integral básica en el sistema policial español*, Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, 2015.

CAMPS, V. (2013). *Breve historia de la ética*. Barcelona. RBA.

CANALES ALIENDE, J.M., “Gobierno local y democracia”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 270:abril-junio (1996).

CANO DE LA VEGA, J.F. y MARTÍN ABANADES, D. (2010). *La gestión de la sociedad diversa por la policía de Fuenlabrada*. Documento interno del Ayuntamiento de Fuenlabrada.

CARDONA, G., “La policía, institución histórica”. *Los Municipales. Revista Técnica Informativa para la Policía Local*. Nº 3, abril/septiembre 1996, Barcelona. Pp. 2-8.

CARRILLO, E., “Legitimidad y Modernización de la Administración Pública”. Madrid. GAPP (1997), pp. 7-8.

CERVELLÓ DONDERIS, V. y ANTON BARBERÁ, F., *Estudio sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

CHALOM, M., LEONARD, L., VANDERSCHUEREN, F. y VEZINA, C. (2001). *Seguridad Ciudadana, Participación Social y buen gobierno: El papel de la Policía*. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT-UN). Versión en español, Santiago de Chile: Ediciones Sur.

CHAN, J. (1997). *Changing Police Culture*. Cambridge. Harvard University Press.

CHINCHILLA, L. (1999). “Policía de orientación comunitaria. Una adecuada alianza entre policía y comunidad para revertir la inseguridad”. Ponencia presentada en el Seminario *Diálogos sobre convivencia ciudadana*, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, octubre de 1999. www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/362229.pdf [consultada el 21/8/2016].

COMISARÍA GENERAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (1997). *Policía de Proximidad*. Madrid. Ed. Dirección General de la Policía.

COOPER, CH. (1999) “Mediation training to improve police social interaction skills”, en <http://www.mediate.com/articles/police.cfm> [consultada el 7/6/2017].

CORTINA, A. “El estatuto de la ética aplicada. Hermenéutica crítica de las actividades humanas”. *ISEGORÍA/13* (1996), pp. 119-134.

CORTINA, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.

CORTINA, A. (1999). “Autoridad, responsabilidad y libertad...”, en OLLERO, A. (coord..) (1999), *Valores en una sociedad plural*, Madrid. Ed. FAES.

CORTINA, A. (2000). *Ética mínima. Introducción a la filosofía práctica*. Tecnos.

CORTINA, A. (2000). *Ética*. Santillana. Madrid.

CORTINA, A. “La eficacia de las éticas aplicadas”, *EL PAÍS*, 11 de octubre de 2002.

CORTINA, A. (2010). *Justicia cordial*. Madrid. Ed. Trotta.

COTINO FERRER, J.G., ”La Policía a las puertas del Tercer Milenio”. Libro de Ponencias del I Congreso Nacional de Policía Local. Valencia: Ayuntamiento de Valencia, Noviembre 1998, pp. 4-9.

CRESPO HELLÍN, F., “Puntos de debate y reforma del modelo policial”. Libro de Ponencias del I Congreso Nacional de Policía Local. Valencia: Ayuntamiento de Valencia, Noviembre 1998, pp. 40-70.

CRESPO HELLÍN, F., “El cuerpo único de la Policía autónoma y las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: Modelo Policial de Futuro”, *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics* (2005).

CURBET, J. (1982). *La patrulla policial*. Escola de la Policía Municipal de Girona, Documents de l’Escola, nº 4.

CURBET, J. (1983). “La Policía y la Prevención de la Criminalidad”. *Policia y Sociedad Democrática* (1983), Dirección de la Seguridad del Estado, pp. 75 y ss.

CURBET, J., “La desmitificación de la Policía”: En boletín electrónico *Seguretat sostenible*, nº 1 (2001).

CURBET, J. (2009). *El Rey desnudo: La Gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona. Editorial UOC.

DAHL, R. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid. Taurus.

DAMMERT, L. (2007). “Ciudad y seguridad: más allá de la dicotomía entre prevención y control. Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad*. Madrid. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad.

DE ANTÓN, J. (2000). *Historia de la Policía Española*. Madrid. Tecnovic.

DE LA MATA BARRANCO, N.J.: “La lucha contra la corrupción política”. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*. (2016). <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-01.pdf> [consultada el 12/3/2017].

DE LA VEGA-HAZAS RAMIREZ, J. “La ética civil como factor de cohesión en la sociedad pluralista”. *BioEtica Web* (2010).1-6, 1, <http://www.bioeticaweb.com/la-actica-civil-como-factor-de-cohesiasn-en-la-sociedad-pluralista/>; [consultada el 24/3/2017].

DE MIGUEL, J., “La policía comunitaria del futuro”. Seminario *Seguridad Pública y Policía en el comienzo del s. XXI*, El Escorial (1999). Ed. Fundación Policía Española.

DIEGO, J., “La prevención del delito: Un tema policial”. *Prevenció*, nº 3 (1989), pp. 19-24.

DIEU, F. (2002). “Las experiencias francesas de policía de proximidad” en *Revista Catalana de Seguretat Pública*. 10/2002.

DIRECCIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO (1985). *Guía de la Patrulla Urbana*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado.

DOMINGO MORATALLA, A. “La perversión de la palabra”, publicado en *El ciervo*, nº 525, Diciembre de 1994, pp. 5-7.

DOMINGO MORATALLA, A. (1995). *Responsabilidad bajo palabra. Desafíos éticos para una democracia joven*. Valencia. EDIM.

DOMINGO MORATALLA, A. “La miseria de una ecología sin fronteras”. *Revista Acontecimiento*, Primavera (1998).

DOMINGO MORATALLA, A., “Modelos de ciudadanía en la sociedad global”, en *Documentación Social*, 125 (2001), pp. 243-261.

DOMINGO MORATALLA, A., (et al.) (2005), *Formación para la convivencia*. Valencia. Consellería de Educació, Generalitat Valenciana.

DOMINGO MORATALLA, A. (2007). *Hábitos de Ciudadanía activa*. Madrid. Fundación E. Mounier.

DOMINGO MORATALLA, A. (2011). “Paradigmas de ética ecológica” en *Ecología y ecoética*, FLECHA ANDRÉS, J.R. (Coord.) Universidad Pontificia de Salamanca.

DOMINGO MORATALLA, A. (2011), *Ciudadanía activa y religión*, Madrid. Encuentro.

DOMINGO MORATALLA, A.; RUIZ, S. (coord.) (2014). *Juventud y redes sociales*. Madrid. OJE.

DOMINGO MORATALLA, A. (2014). “El paradigma educativo de la era digital: conectividad, ciudadanía y cambio cultural”. Artículo recogido en el volumen MORATALLA, A. (ET AL.) (2014), *Juventud y redes sociales*. Madrid. OJE,

DOMINGO MORATALLA, A. (2014). “El paradigma educativo de la era digital: conectividad, ciudadanía y cambio cultural”. Artículo incluido en el Volumen *Juventud y redes sociales* (2014). *Op. cit.*,

DOMINGO MORATALLA A. (2017), *Condición humana y ecología integral*. Madrid, PPC.

DRUCKER, P.(1993). *La sociedad postcapitalista*. Barcelona. Ed. Apóstrofe.

DUQUE QUICIOS, J., “Modelo de seguridad de Estados Unidos”: *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 38 (2008).

ECK, J.E. (1993). *Alternatives futures for policing*. Nueva York. Springer-Verlag.

ECK, J.E.,y ROSENBAUM, D.P. “The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing”. Compilado por ROSENBAUM, D.P. (ed.) (1994). *The Challenge of Community policing: Testing the promise*. Thousand Oaks, California. Sage Publications

ECO, U. (1968). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona. Ed. Lumen.

EGGERS, W. y O'LEARY, J. (1995). "The beat generation". en *Policy Review*, 74.

ESCALANTE CASTARROYO, J., "La constitucionalización de las Policías Locales y su coordinación por las comunidades Autónomas: Hacia un sistema de seguridad pública y modelo de Policía Local integrado y armonizado", Tesis Doctoral, Universidad de Burgos, 2006.

FARIÑA TOJO, J., "La seguridad ciudadana ante los cambios en la organización territorial de las nuevas áreas urbanizadas". Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad* (2007). Madrid. Ayuntamiento de Madrid. Observatorio de la Seguridad.

FARRÉ, S. (2004). *Gestión de conflictos, taller de mediación: un enfoque socioafectivo*. Barcelona. Editorial Ariel.

FERAUD, H., "La rôle social de la pólíce dans la prévention de la criminalité dans une société moderne et plus particulièrement, dans la prévention de la délinquance juvénile". Artículo incluido en *La Police et la prévention de la criminalité* (1979). Estrasburgo. Consejo de Europa, Comité Europeo para los problemas delictivos.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, M. (2003). *Isabel la Católica*. Madrid. Espasa.

FERNÁNDEZ, C. y YÑIGUEZ, A. (2014). *Gestión estratégica de la policía. Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Sevilla. Ed. Punto Rojo Libros.

FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, J., "La salida de la crisis: cómo y cuándo". Conferencia Club Empresarial ICADE el 21 de septiembre de 2012.

FONT, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones Públicas*. Barcelona. Ariel.

FRÜHLING, H. (2004). *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, Bid.

FRÜLING, H. (2007). *Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

FUKUYAMA, F.(1998). *La Confianza*. Barcelona. Ed. Sine Qua Non.

GALLARDO R. COBLER, E. (2012) *Mediación Policial. El Manual para el cambio en la gestión de conflictos*. Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch.

GANDARILLAS M.A. y GÓMEZ, L. (2014). *Seguridad ciudadana comparada aplicada a la sociedad diversa*. Madrid. Cultiva Libros S.L.

GARCIA GALLEGOS, B. (2013). *Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social*. Quito. Editorial Abya Yala/Universidad Politécnica Salesiana.

GIL MÁRQUEZ, T. (1999). *Modelo Policial y forma de estado en España*. Barcelona. Ed. Atelier.

GINER, S. (1976). *Sociología*. Barcelona. Ediciones Península.

GINER, S. (2012). *El origen de la Moral. Ética y valores en la sociedad actual*. Barcelona, Ediciones Península – Atalaya.

GIRÓ PARIS, J. “La justicia y la mediación: dos figuras diversas de la actividad comunicativa”. *Educación Social* 8 (1998).

GOLDSTEIN, H. (1987). *Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements and treshold questions. Crime & Delinquency*. New York. McGraw Hill.

GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem oriented policing*. New York, McGraw Hill.

GÓMEZ-HERAS, J.M., ”Ética de máximos y Ética de mínimos. Una alternativa para solucionar los conflictos morales de las sociedades pluralistas” en *Dignidad de la vida y manipulación genética* (2002). Biblioteca Nueva. Madrid. pgs. 283-298.

GRACIA E., MERLO, J. *Intimate partner violence against women and the Nordic paradox*. *Social Science & Medicine*, 157, 27-30 (2016).

GREENE, J.R.; MASTROFSKI, S. (comp.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. Nueva York, Ed. Praeger.

GREENE, J. (2006). *La Policía de Proximidad en EEUU: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la Policía*. Nueva York. National Institute of Justice.

GUILLÉN, M. (2006). *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Madrid. Prentice Hall.

HARARI, Y.N. (2014). *De animales a dioses. Breve historia de la humanidad*. Barcelona. Ed. Debate.

HASSEMER, W.: “La policía en el Estado de Derecho”, en *Revista de Derecho y Proceso Penal*, 1 (1999-1), pp. 99-122.

HEATER, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid. Alianza Editorial.

HELD, D. (1996). *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza Editorial.

HELD, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona. Paidós.

HESKETT, JAMES L. (1996). *Caso NYPD (NYPD. New)*, elaborado por de la Universidad de Harvard. Harvard Business School Case 396-293, <http://hbr.org/product/NYPD-New/an/396293-PDF-ENG>. Ver también la referencia del caso sobre la misma materia publicado por la Universidad de Yale: http://som.yale.edu/sites/default/files/files/Case_Bratton_2nd_ed_Final_and_Complete.pdf [consultadas el 28-01-2017].

HURST, P.M., "Can anyone reward safe driving?", en *Accident Analysis and Prevention*, 2 (1980), 217-220.

IZQUIERDO, A. (1997). *Ética y Administración*. Madrid. Artículo incluido en el volumen *La nueva Administración Pública*. Ed. Alianza.

JACOBS, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Nueva York, Random House.

JAIME JIMENEZ, O. (2009). *La seguridad integral: España 2020*. Madrid. Univ. Carlos III.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. (2007). "Los koba japoneses arraigan en américa latina". Se puede consultar en <http://www.jica.go.jp/english/news/field/archive/2007/index.html> [consultada el 13/7/2017].

JAR COUSELO, G. (1995). *Modelo Policial Español y Policías Autónomas*. Madrid. Dykinson.

JAR COUSELO, G. "El modelo policial alemán en la actualidad" en *Revista de Documentación* (1996). Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

JAR COUSELO, G., "El modelo inglés de policía" en *Revista de Documentación* (1999). Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

JAR COSUELO, G. (2000). *Modelos comparados de Policía*. Madrid. Dykinson.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "Luces y sombras del Estatuto Básico del Empleado Público desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos", conferencia dictada en Vitoria el 14/6/2007.

JORDÁN MONTAÑÉS, M. (1979). *Guía práctica del Policía Municipal*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.

KNUTSSON, J. “Experiencias de las reformas de la Policía en Suecia”, ponencia recogida en el volumen RODRÍGUEZ, J.A.; J. SABATÉ, J. (1996). *La Policía del futuro. Mediación y Proximidad*, Ed. M. MARTÍN; pg. 34.

KOTTER, J. (1997). *El Líder del Cambio*. Mexico. Ed. McGraw Hill.

LABRA DÍAZ, C., “El modelo de Policía Comunitaria: el caso Chileno”, *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 3, nº 1, año 2 (2011).

LAHOSA, J.M., “Los territorios del miedo”. *Prevenió*, nº 3 (1989), Ajuntament de Barcelona, pp. 64-72.

LAMONT-BROWN, R (1995). “Aspects of modern policing in Japan” en *The Police Journal* (1995), University South Wales.

LEMIEUX, F. (2006). “De la police guidée par le renseignement à la complexité des organisations policières: les limites de l’usage de l’information dans la conduite des affaires policières”. *Criminologie*. 38:2 (2006), pp. 35-52.

LEVIN, M. (1982). “The case for torture”. *Newsweek*, 7 de junio de 1982, pg. 4.

LIPSET, S.M. (1969). *Why cops liberals and vice versa*. Whashington. The Atlantic.

LÓPEZ GARRIDO, D. (1982). *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Barcelona. Ed. Crítica.

LORENTE, M. Y MARTÍNEZ PÉREZ, F., “Orden Público y control del territorio en España (1822-1845). De la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil”, en *RJUAM* (2009), nº 19.

LOSADA MARRODÁN, C. “Procesos de modernización de las Administraciones Públicas. Contenidos y estrategias de reforma”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, Madrid, 1997, pp. 95-101.

LOUBET DEL BAYLE, J. (1998). *La Policía*. Ed. Acento, Col.Flash nº103, Madrid.

MAÍZ CARRO, L., “El modelo de Administración propuesto por la LOFAGE”. Madrid. GAPP (1997), pp. 7-8.

MANNING, P.K., “Community policing as a drama of control” en GREENE, J.R.; MASTROFSKI, S. (comp.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality*. Nueva York, Ed. Praeger.

MARÍAS, J. (1984). *Breve tratado de la ilusión*. Madrid. Alianza Editorial.

MARTIN FERNÁNDEZ, M. (1990). *La profesión de policía*. Siglo XXI Editores/CIS, Madrid.

MARTIN, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid. CIS.

MARTIN, M. (1992). “Policía, profesión y organización: hacia un modelo integral de la Policía en España”. *Reis* nº 59 (1992), pp. 205-222.

MARTIN, M. (1996). *La policía comunitaria del futuro*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre la Policía del Futuro, celebradas en L'Hospitalet de Llobregat los días 13, 14 y 15 de noviembre de 1996.

MARTIN MATEO, R. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental. Vol. III. Recursos Naturales*. Madrid. Ed. Trivium.

MARTÍNEZ NAVARRO, E. “La ética cívica como núcleo de la educación moral en una sociedad pluralista”, 1-24, 7 http://www.emiliomartinez.net/pdf/Etica_Civica.pdf , [consultada 25/3/2017].

MARTÍNEZ RUIZ, E.. Prólogo al libro *Estudio Institucional de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte durante el reinado de Carlos II* (1989). Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Madrid. Pg. 10.

MASTROFSKY, S., “Eying the doughnut: community policing and progressive reform”. *American Journal of Police*. Vol. 12, nº 4 (1993), pp. 65-77.

MASTROFSKI S, WORDEN, R. y SNIPES J., “Law enforcement in a time of Community Policing”. *Criminology*, nº 4, vol. 33 (1995), pp. 539-563.

MINISTERIO DE JUSTICIA E INTERIOR (1996). *El Modelo Policial Español*. Madrid. Secretaría de Estado de Interior. MONJARDET, D., “Le modele francaise de pólíce”, en *Les cahiers de la sécurité intérieure*, nº 13 (1993).

MINISTERIO DEL INTERIOR (2000). *Informe sobre Policías Locales*.

MONJARDET, D. (1998). «Les partages de la sécurité: médiation, partenariat, proximité ». *Les cahiers de la sécurité intérieure* (1998), Institut national des hautes études de sécurité.

MONTORO, L. (2002). *Estrategias para la prevención de los accidentes de Tráfico*. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd51/trafico.pdf> [consultada el 16/2/2017].

MORENO PLATA, M: “El agotamiento del modelo burocrático en la gestión de los riesgos contemporáneos” <http://siare.clad.org/fulltext/0067801.pdf> [consultada el 5/3/2017].

MUNIELLO, G. (1991). *Temas de moral profesional*. Madrid. Cosema.

NAVARRETE, E. (2012). “Creación de grupos específicos para la atención y protección de víctimas de violencia doméstica y de género en las Policías Locales”. Incluido en el volumen CERVELLÓ DONDERIS, V. y ANTON BARBERÁ, F. (2012), *Estudio*

sobre ciencias de la seguridad. Policía y seguridad en el Estado de Derecho, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.

NEILD, R.(1998). *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*. Washington D.C. Washington Office on Latin America.

NEWBURN, T. (ed.) (2005). *Policing. Key Readings*. Cullompton, Portland. Willan Publishing.

NEWMAN, O. (1971). *Defensible space: people and design in the violent city*. Londres. Architectural Press.

NORMANDEAU, A., “Balance y perspectivas de la policía comunitaria”. Barcelona. PREVENCIÓ, nº 10. (1994), pp. 38-46.

ORTEGA, L., “El proceso de modernización administrativa contenido en la LOFAGE”. Madrid, *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7 y 8 (1997), INAP.

ORTIZ DE URBINA GIMENO, I., PAREJA, M.; PONCE SOLÉ, J; SIBINA, D. (2008). *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo*. Barcelona. Diputación de Barcelona.

OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. Paidós.

PACHECO TORRALBA, A. (2014). *Revisión del modelo de Policía Comunitaria*. Valencia. (En prensa)

PACHECO, A. (2015). *Una aproximación al estudio de la cultura organizacional en la Policía Local de la Comunidad valenciana desde una perspectiva sociológica*. Universidad de Valencia. Tesis doctoral.

PADILLA, F.; LAGOS-MORENO, N. y CASTRO, C., “Permiso por puntos, condicionamiento instrumental y conducción”. *Boletín de Psicología* nº 101 (2011).

PALENSKI, J.E. (1985). The use of mediation by Police, en *Mediation Quarterly* 5 (1984), pp. 31-38.

PÉREZ PÉREZ, J.M.(1993). *Estatuto Jurídico del Cuerpo Nacional de Policía*. Madrid. Ed. Dirección General de la Policía, División de Formación y Perfeccionamiento.

PETER, L.J. (1972). *El principio de Peter*. Barcelona, Plaza y Janés.

PIN ARBOLEDAS, J.R. (1994). “Estrategias para el cambio en las organizaciones humanas”. Madrid. Nota técnica FHN-269 de la División de Investigación del IESE, mayo de 1994.

PIN ARBOLEDAS, J.R. (1999). “Cambio social y cambio en la organización. El caso del Cuerpo Nacional de Policía”. *Seminario Seguridad Pública y Policía en el s. XXI*, Ed. Fundación Policía Española, Madrid.

PLEUMEEKERS, J.B., “Ciudadanos, su participación en el diseño y gestión de la prevención de la seguridad”. Conferencia impartida en el Foro “Por una Política Local Europea de Prevención de la Inseguridad: Compromiso de las ciudades en la construcción de una Europa solidaria, tolerante y segura”. Barcelona 4 y 5 de diciembre de 1997.

PROL VÁZQUEZ, J. (1987). *Manual del Policía de Barrio*. Madrid. Dirección General de la Policía, División de Formación y Perfeccionamiento

PUNTES, S. y MUNNÉ, M. (2005). *Los Servicios de Mediación Comunitaria. Propuesta de actuación*. Barcelona. Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.

QUERALT, J. (1986). *El policía y la ley*. Barcelona. Plaza & Janés.

RATCLIFFE, J.H., "Intelligence-Led Policing. Trends & Issues in crime and criminal Justice" en Australian Institute of Criminology, nº 248 (2003), pp. 248-260.

RAWLS, J. (1995), *Teoría de la Justicia*, México : FCE.

RAMIO, C. y BALLART, X. (1993), "La complejidad estructural de la teoría de las organizaciones". Lecturas de la teoría de las organizaciones. Vol.1 Madrid. MAP.

RECASENS I BRUNET, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona. Atelier.

REDORTA, J. (2004). *Aspectos críticos para implantar la Mediación en contextos de Policía*. Barcelona. Paidós.

REISS, A., "Policía y Comunidad". en RICO, J.M. (1980), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza.

RICHARDS, S., "El paradigma del cliente en la gestión pública". Artículo incluido en el volumen nº 1 de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (1994), INAP.

RICO, J.M. (comp.) (1983), *Policía y sociedad democrática*. Madrid, Alianza.

RICO J.M. y SALAS, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y Policía*. Madrid. Tecnos.

RICO, J.M. y CHICHILLA, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima. Open Society Institute e Instituto de Defensa Legal.

RICOEUR, P. (1993). *Amor y Justicia*. Caparrós Editores, Madrid.

RIVIERE, M. (1994). "La fascinación de la violencia en los medios de comunicación" *Prevenció*, nº 11 (1994), pp. 3-9.

RODRÍGUEZ, J.A.; J. SABATÉ, J. (1996). *La Policía del futuro. Mediación y Proximidad*, Ed. M. MARTÍN.

RODRÍGUEZ PÉREZ, P.E., “Introducción a un nuevo enfoque preventivo”. Artículo incluido en el volumen *Ciudades, Urbanismo y seguridad* (2007).

ROMERO CARO, M. (2003). “La coordinación de las Policías en España”. En Linde Paniagua (coord.), *La coordinación de las Policías*. CC.OO. y Colex. Madrid.

ROMERO, A. (1999). “El papel de las Policías Locales en el actual modelo policial”, Revista de documentación nº 22 (1999). Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica. Madrid.

ROSENBAUM, D.P. (ed.) (1994). *The Challenge of Community policing: Testing the promise*. Thousand Oaks, California. Sage Publications.

ROSENBAUM, D.P., LURIGIO, A.J. y DAVIS, R.C. (1998). *The prevention of crime: Social and situational strategies*. Belmont, California, Ed. West/Wadsworth Publishing Company.

RUIZ VÁSQUEZ, J.C., “Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana.” Seminario Internacional *Networking of networks: sharing knowledge*, Santiago de Chile, 27-30 octubre 2003.

SARTORI, G. (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. Madrid.

SAVATER, F. (2001). *Ética para Amador*. 40ª Ed. Ariel, Barcelona.

SAUSSAIES, B., (1972). *La machine de policière*. París. Ed. Du Seuil.

SCHAFFER, J.A. (2001). *Community Policing. The challenges of successful organizational change*. El Paso (Texas). LFB. Scholarly Publishing.

SENGE, P. (1992). *La Quinta Disciplina*. Barcelona. E. Granica.

SERRANO JULIÁN, J. (2006). “Estrategias para el sostenimiento de los equipos de Policía de Barrio en plantillas de Policía Local”, en el Volumen *Temas Municipales. Policía Local*, Valencia, Diputación de Valencia.

SERRANO TORRES, J. (2005). *Seguridad Ciudadana: el modelo colombiano*. <http://www.voltairenet.org/article123513.html> [consultada el 15/1/2016].

SIURANA APARISI, J.C. “La ética aplicada”, 1-9, 1, artículo transcrito en: <https://rubenbernal.wikispaces.com/file/view/etica+aplicada+siruana.pdf> [consultada el 10/4/2017].

SKOGAN, W. G., "La police communautaire aux Etats-Unis", *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n. 13, mai-juillet 1993, pp. 121-149.

SOLORES ARROYTA, J. (1993), “La Policía Local en el marco de un modelo global de seguridad pública”. *La Policía Local en el sistema de Seguridad Pública* (1993).

SONNENFELD, A. (2012). *Liderazgo ético*. Madrid. Ed. Encuentro.

SONNENFELD, A. (2013). *El nuevo liderazgo ético. La responsabilidad de ser libres*. Madrid. Ed. Fragua.

SPAEMAN, R. (2005), “Confianza”. Conferencia dictada en el *Instituto Empresa y Humanismo*, Universidad de Navarra.

SUBIRATS, J., (2001). “Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas”, en J. FONT (Coord.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel.

SUÁREZ DE GARAY, M.E., “Community Policing in Mexico”, en *The Framework of Resistance and Conditions of Possibility* (2014). Stabili. <http://dx.doi.org/10.5334/sta.ep>.

SZABO, D. (1999). “La policía comunitaria del futuro”. Seminario *Seguridad Pública y Policía en el comienzo del s. XXI* celebrado en El Escorial.

SZABO, D. (dir) (1974), *Police, culture et société*. Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal.

TOCQUEVILLE, A. (1980). *La democracia en América*. Madrid. Alianza Editorial.

THOMAS, H., (1976). *Historia de la Guerra Civil Española*. Barcelona. Grijalbo.

TORRENTE, D. (1997). *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid. Ed. CIS.

TORRENTE, D. “Prevención del delito y futuro de la policía”. *Reis*, 85 (1999), pp. 85-94.

TORRES, J., “El debate sobre el modelo policial”. *Prevenió* nº 10 (1994). Barcelona, pp. 3-4.

TROJANOWICZ, R. (1985). *The basis of Community Policing*. Ver <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/commp.pdf>

TROJANOWICZ, R.; HARDEN, H. (1985), The Status of Contemporary Community Policing Programs, National Neighborhood Foot Patrol Center, Michigan State University, posibilidad de consultar en la dirección web: <https://pdfs.semanticscholar.org/8733/f51d12011f4139fafe1877a6be846289f362.pdf> [consultado 12-9-2017].

TROJANOWICZ, R. y BUCQUEROUX, B. (1998). *Community Policing: How to get*. Ohio. Started Anderson

TUDELA, P., “Reforma policial, COP y POP: Perspectivas latinoamericanas de aplicación y paradigmas de gestión policial dirigida a la comunidad”. *CIDEPOL* (2007), www.policia.cl/cidepol/biblioteca/paradigmasgestionpolicial [consultada el 21/8/2016]

TUDELA CUENCA, J.I. y MIR ALIENA, A. (2014). *Redes Sociales: Horizonte educativo*. Incluido en el volumen *Juventud y Redes Sociales*. Madrid. OJE

TURRADO, M., “La prevención del delito. La Policía de Barrio”. Madrid. *Ciencia Policial*, nº 36 (1996), pp. 9-26.

TURRADO VIDAL, M. (1995). *La Policía en la historia contemporánea de España (1766-1986)*. Madrid. Ministerio de Justicia e Interior.

VAELLO ESQUERDO, E. "Los delitos contra el medio ambiente". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N. 7 (2005). ISSN 1695-2588, pp. 15-42.

VATTIMO, G.; ROVATTI, P. (eds.), *El pensamiento débil*. Madrid. Cátedra. 2006.

VARGAS LLOSA, M. (2012). *La civilización del espectáculo*. Madrid. Alfaguara.

VÁZQUEZ, J. (1987). *Manual del Policía de Barrio*. Madrid. Dirección General de la Policía, División de Formación y Perfeccionamiento.

VERCHER NOGUERA, A., “Evolución jurisprudencial del delito contra el medio ambiente”, <http://docplayer.es/16068428-Evolucion-jurisprudencial-del-delito-contra-el-medio-ambiente.html> [consultada el 12/10/2017]

VIGNOLA H. (1996). *Policía y sociedad democrática*. Madrid. Dirección de la Seguridad del Estado-Ministerio del Interior. Volumen compilado por José María Rico

VILLORIA , M., “La Modernización de la Administración Central en España”. Madrid. RVAP. nº 45-II (1996), pp. 95-115.

VILLORIA, M. “La corrupción en España: rasgos y causas esenciales” en *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, n° 15 (2015).

VINYAMATA, E. (2004). *Conflictología*. Barcelona. Ariel.

VIVANCOS, M.; “Gobernadores civiles: crónica de una muerte anunciada. La figura del Subdelegado del Gobierno en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n°18/19; Valencia, 1997, pp. 43-57.

WALLER, J.A., (1985). *Injury Control. A guide to the causes and prevention of Trauma*. Lanham, Maryland (USA). Lexington Books.

WARREN, R.A., “Rewards for unsafe driving? A rejoinder to P.M. Hurst”. *Accident Analysis and Prevention* 14:3 (1982): 169-72.

WEATHERITT, M. (1988). “Community policing: Rhetoric or reality?” en *Community policing: Rhetoric or reality*.

WERT, J.I. (2012). *Los españoles ante el cambio*. Madrid. FAES.

WESTLEY, W.A. (1951). *The Police: A sociological study of law, custom and morality*. Chicago. University of Chicago.

WILSON y KELLING (1982). “Las ventanas rotas. La policía y la Seguridad en los Barrios”. Versión original en inglés en https://www.manhattan-institute.org/pdf/atlantic_monthly-broken_windows.pdf [consultado 10-08-2017].

WYCOFF, M.A. (1988). “The benefits of community policing: Evidence and conjecture” en *Community policing: Rhetoric or reality*.

ZAMBRANO, M. (1973). *El hombre y lo divino*. México. Fondo de Cultura Económica.

ZHAO, J. (1996). *Why Police Organizations Change: A study of community-oriented policing*. Washington DC. Police Executive Research Forum.

ZHAO, J., THURMAN, Q y LOVRICH, N., “Community-oriented policing across the U.S. Facilitators and impediment to implementation”, en *American Journal of Police*, Vol.XIV, nº 1 (1995), pp. 11-28.

ZIMBARDO, P. (2008). *El efecto Lucifer: el porqué de la maldad*. Barcelona, Paidós.

